



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Kilpailun avaamisen edellytykset ja vaikutukset luotsaustoiminnassa

Työryhmän mietintö 1.2.2011

Liikenne- ja viestintäministeriön

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.

visio

Suomi on eturivin maa liikenteen ja viestinnän laadussa, tehokkuudessa ja kansainvälisessä osaamisessa.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi

Kilpailun avaamisen edellytykset ja vaikutukset luotsaustoiminnassa

Tekijät

Luotsausta selvittävä työryhmä
Puheenjohtaja: yksikön päällikkö Silja Ruokola, LVM
Sihteeri: suunnittelija Veera Kojo, LVM

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 23.4.2010

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 10/2011**

ISSN (verkkojulkaisu) 1798-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-219-3

HARE-numero LVM005:00/2010

Asianumero LVM/1070/05/2010

Asiasanat

luotsaus, luotsi, linjaluotsinkirja, kilpailuttaminen, monopoli

Yhteyshenkilö

Hallitusneuvos Silja Ruokola

Muut tiedot

Tiivistelmä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.4.2010 luotsausta selvittävän työryhmän. Työryhmän perustamisen taustalla oli eduskunnan hyväksymä lausuma (EV 69/2010 vp), jossa eduskunta edellytti luotsaustoiminnan toteuttamisen eri vaihtoehtojen edellytysten ja vaikutusten selvittämistä kattavasti vaalikauden loppuun mennessä.

Työryhmän tarkastelun kohteena on ollut kolme erilaista luotsauksen järjestämismallia: monopoli, alueellinen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu. Työryhmä toteaa, että kilpailun avaamiselle luotsaustoiminnassa ei lähtökohtaisesti ole lainsäädännöllisiä eikä tosiasiallisia esteitä. Englanninkielisen linjaluotsauksen salliminen 1.7.2011 alkaen tulee vaikuttamaan markkinatilanteeseen. Lisäksi työryhmä kiinnittää huomiota mm. seuraaviin kilpailun avaamiseen liittyviin seikkoihin:

- 1) Luotsauksen turvallisuus tulee taata riittävällä viranomaisvalvonnalla, luotsien koulutuksen sääntelyllä sekä tarvittaessa toimilupa- tai muulla vastaavalla menettelyllä.
- 2) Kilpailun avaaminen edellyttäisi palveluntarjoajan nykyistä laajempaa korvausvastuuta luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Toisaalta korvausvastuun vakuuttaminen voi nostaa merkittävästikin toiminnan kuluja ja vaikuttaa siten luotsausmaksujen tasoon.
- 3) Kilpailun syntyminen alalle olisi todennäköistä. Esim. satamilla sekä hinaus- ja väyläpalvelu yrityksillä voisi olla kiinnostusta laajentaa palveluntarjontaansa luotsaukseen, mikä voisi edistää kohtuuhintaisten luotsauspalveluiden saatavuutta myös hiljaisen kysynnän alueilla.
- 4) Kilpailua avattaessa palveluiden saatavuus kaikilla luotsattavilla alueilla ilman valtion tuen lisäämistä olisi mahdollista turvata esim. alalta perittävillä maksuilla.
- 5) Luotsauspalveluiden saatavuus normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voidaan turvata esim. asettamalla toimijoille varautumisvelvoite sopimuksin tai lainsäädännössä.

Publikation

Konkurrensutsatt lotsning – förutsättningar och följder

Författare

Arbetsgruppen för utredning av lotsning
Ordförande: enhetschef Silja Ruokola, KM
Sekreterare: planerare Veera Kojo, KM

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 23.4.2010

Publikationsseriens namn och nummer
**Kommunikationsministeriets
publikationer 10/2011**

ISSN (webbpublikation) 1798-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-219-3
HARE-nummer LVM005:00/2010
Ärendenummer LVM/1070/05/2010

Ämnesord

lotsning, lots, linjelotsbrev, konkurrensutsättning, monopol

Kontaktperson

Regeringsrådet Silja Ruokola

Övriga uppgifter

Rapporten är på finska.

Sammandrag

Kommunikationsministeriet tillsatte den 23 april 2010 en arbetsgrupp för att utreda hur lotsningen i Finland ska skötas i framtiden. Arbetsgruppen tillsattes till följd av ett utlåtande (RSV 69/2010 rd) godkänt av riksdagen där riksdagen förutsätter att det före valperiodens utgång görs en övergripande undersökning av alla alternativ för hur lotsningsverksamheten kunde ordnas och vilka följder de får.

Arbetsgruppen har granskat tre alternativa modeller för att ordna lotsningen: monopol, regional konkurrensutsättning och öppen konkurrens. Arbetsgruppen konstaterar att det i princip inte finns vare sig lagstiftningsmässiga eller faktiska hinder för att öppna lotsningsverksamheten för konkurrens. Engelskspråkig linjelotsning blir tillåten från den 1 juli 2011, vilket kommer att påverka marknadssituationen. Arbetsgruppen för fram en del omständigheter som följer av öppnandet för konkurrens:

1) Säkerheten inom lotsningen bör garanteras med tillräcklig myndighetstillsyn, reglerad utbildning av lotsar och vid behov ett tillståndsförfarande eller någon annan motsvarande metod.

2) Om lotsningen öppnas för konkurrens krävs ett utvidgat skadeståndsansvar för dem som tillhandahåller lotstjänster och vållat skada vid lotsning. Å andra sidan kan en försäkring som täcker skadeståndsansvaret höja verksamhetskostnaderna avsevärt och på så sätt inverka också på lotsningsavgifternas nivå.

3) Det uppstår sannolikt konkurrens inom branschen. Exempelvis hamnar samt företag som sysslar med bogsering och farledstjänster kan vara intresserade av att bredda sitt serviceutbud till lotsning, vilket kan tänkas främja lotsningstjänster till rimliga priser även i områden med liten efterfrågan.

4) Om lotsningen öppnas för konkurrens kan tillgången till lotsningstjänster tryggas på alla områden där lotsning behövs utan att man ökar det statliga stödet t.ex. genom att man tar ut avgifter av aktörerna inom branschen.

5) Tillgången till lotsningstjänster vid störningar i de normala förhållandena kan säkras t.ex. så att aktörerna åläggs beredskapsskyldighet med stöd av avtal eller lagstiftning.

Date
1 February 2011

Title of publication

Opening pilotage activities to competition – requirements and impacts

Author(s)

Working group on pilotage

Chair: Ms Silja Ruokola, Director of Transport Services Unit, Ministry of Transport and Communications

Secretary: Ms Veera Kojo, Coordinator, Ministry of Transport and Communications

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, 23 April 2010

Publication series and number

**Publications of the Ministry of
Transport and Communications
10/2011**

ISSN (online) 1798-4045

ISBN (online) 978-952-243-219-3

Reference number LVM/1070/05/2010

Keywords

pilotage, pilot, pilotage exemption certificate, competitive tendering, monopoly

Contact person

Ms Silja Ruokola, Director of Transport Services Unit

Other information

The report is in Finnish.

Abstract

On 23 April 2010 the Ministry of Transport and Communications appointed a working group to look into pilotage activities. The reason behind setting up this group was a resolution approved by Parliament (parliamentary reply EV 69/2010 vp) which requires that by the end of the electoral period, action be taken to thoroughly explore different alternatives for organising pilotage activities along with requirements and impacts of each alternative.

As its focus, the working group had three different models for organising pilotage activities: monopoly, competitive tendering at the regional level, and open competition. The working group concludes that in principle, there are no legislative or practical obstacles to opening pilotage activities to competition. English will be accepted as a language in the so-called route pilotage as of 1 July 2011, which will have an effect on the market situation. The working group also highlights the following aspects regarding the opening to competition:

- 1) Safety in pilotage activities needs to be guaranteed by sufficient official supervision, regulation of pilot training, and as necessary, licensing or other arrangements.
- 2) Opening pilotage to competition would require that service providers' liability for damages caused in pilotage activities be broadened. On the other hand, an insurance covering liability for damages may give rise to a significant increase in operating costs and therefore influence the level of pilotage dues.
- 3) It is likely that competition emerges in the field. Ports along with tugboat and fairway service companies might be interested in extending their service provision to pilotage, which could contribute to the availability of reasonably priced pilotage services also in areas with low demand.
- 4) If pilotage was opened to competition, the availability of services in all areas where pilotage activities are carried out could, without increasing government subsidies, be ensured by collecting fees from actors in the field, for example.
- 5) The availability of pilotage services in disruptive situations in normal conditions and under exceptional circumstances can be secured by imposing a preparedness obligation on the relevant actors through agreements or legislation.

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.4.2010 luotsausta selvittävän työryhmän. Työryhmän perustamisen syynä oli eduskunnan luotsauslain (940/2003) muuttamisen yhteydessä hyväksymä lausuma (HE 251/2009 vp - LiVM 4/2010 vp - EV 69/2010 vp), jossa todettiin seuraavaa:

” Eduskunta edellyttää, että luotsaustoiminnan toteuttamisen eri vaihtoehtojen edellytykset ja vaikutukset selvitetään kattavasti vaalikauden loppuun mennessä. Selvityksessä tulee ottaa huomioon myös luotsauspalvelujen saatavuuden turvaaminen kaikilla luotsattavilla alueilla. Selvityksen pohjalta tulee voida arvioida tasapuolisesti ja kattavasti, mitkä ovat luotsaustoiminnan eri toteutamisvaihtoehtoihin liittyvät edut ja haitat.”

Lausuman mukaisesti työryhmä on selvittänyt luotsaustoiminnan kilpailulle avaamisen vaatimia edellytyksiä. Tarkastelun kohteena on ollut kolme erilaista luotsauksen järjestämismallia: monopoli, alueellinen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu. Työryhmä on erityisesti keskittynyt kilpailun syntymisen edellytyksiin sekä alalle tuloon vaikuttaviin tekijöihin luotsaustoiminnassa, turvallisuuskysymyksiin, luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sääntelyyn, luotsien koulutuksen järjestämistä koskeviin kysymyksiin sekä siihen, kuinka Suomen satamarakenne vaikuttaa luotsauksen järjestämiseen. Lisäksi työryhmä on tarkastellut eri mallien taloudellisia vaikutuksia, luotsaustoiminnan ja luotsien riippumattomuusasemaa, luotsauksen arvonnäkökulmaa, mahdollisia hinnoittelumekanismeja sekä englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutuksia.

Työryhmän puheenjohtajana toimi yksikön päällikkö Silja Ruokola liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä toimivat budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Olli Hyvärinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Rita Linna liikenne- ja viestintäministeriöstä, erityisasiantuntija Tero Jokilehto liikenne- ja viestintäministeriöstä, kilpailuasiantuntija Riitta Ryhänen Kilpailuvirastosta, yksikön päällikkö Valtteri Laine Liikenteen turvallisuusvirastosta ja johtaja Matti Aaltonen Liikennevirastosta. Riitta Ryhäsen ollessa estynyt hänen sijaisedustajanaan toimi tammikuussa 2011 tutkija Riikka Pulli Kilpailuvirastosta. Asiantuntijajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Tuomo Antila oikeusministeriöstä. Työryhmän sihteeriksi määrättiin suunnittelija Veera Kojo liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä lakimies Juha Keski-Koukkari Liikenteen turvallisuusvirastosta. Keski-Koukkarin siirryttyä toisiin tehtäviin työryhmän ainoana sihteerinä toimi Veera Kojo. Työryhmä asetettiin toimikaudelle 23.4.2010–31.1.2011. Työryhmä kokoontui kymmenen kertaa. Työryhmä on kuullut puolustusministeriön, Rajavartiolaitoksen esikunnan sekä Huoltovarmuuskeskuksen edustajia.

Työryhmä teetti luotsauksen kilpailulle avaamisen edellytyksistä ja erilaisista kilpailumalleista ulkopuolisen taustaselvityksen, jonka laatijaksi valittiin tarjouskilpailun perusteella Tempo Economics Oy. Taustaselvityksessä tuli eritellä luotsaustoiminnan kilpailun avaamiseen liittyviä etuja ja haittoja ja tarkastella, mitä vahvuuksia ja heikkouksia esiintyy, jos luotsaustoiminta järjestetään yksinoikeudella, alueellisesti kilpailuttamalla tai avoimena kilpailuna. Erityisesti taustaselvityksessä tuli selvittää muun muassa toimivaa kilpailuttamismallia, hinnoittelumekanismeja, luotsien koulutuksen järjestämistä, luotsaustoiminnan harjoittamisen edellyttämää infrastruktuuria ja suprainfrastruktuuria, vesialueiden jakoa luotsausalueisiin, henkilöstömäärän riittävyyttä eri kilpailumalleissa sekä vaikutuksia valtiontalouteen, elinkeinoelämään ja satamiin. Selvityksen tuli sisältää kansainvälinen vertailu. Taustaselvityksen yhteydessä on kuultu laajasti alan toimijoita. Taustaselvitys on luovutettu liikenne- ja viestintäministeriölle työryhmän käyttöön 8.12.2010, ja se on lisätty työryhmän loppuraportin liitteeksi.

Työryhmän oman loppuraportin ja työryhmän teettämän taustaselvityksen lisäksi luotsauksen järjestämistä koskevia päätöksiä tehtäessä tulisi huomioida liikenne- ja viestintä-

ministeriön asiassa aiemmin julkaisemat selvitykset, jotka yhdessä nyt puheena olevan loppuraportin ja taustaselvityksen kanssa muodostavat hyvän perustan luotsaustoiminnan kehittämismahdollisuuksien arvioinnille. Aiemmat selvitykset ovat vuonna 2007 julkaistu työryhmäraportti luotsauksen kehittämisestä (LVM:n julkaisu 14/2007), vuonna 2008 julkaistu selvitys luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeista (LVM:n julkaisu 11/2008) sekä vuonna 2009 julkaistu työryhmän loppuraportti luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehtoista (LVM:n julkaisu 5/2009).

Työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti seuraavaa:

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.4.2010 luotsausta selvittävän työryhmän. Työryhmän perustamisen taustalla oli eduskunnan hyväksymä lausuma (EV 69/2010 vp), jossa eduskunta edellytti luotsaustoiminnan toteuttamisen eri vaihtoehtojen edellytysten ja vaikutusten selvittämistä kattavasti vaalikauden loppuun mennessä.

Työryhmän tarkastelun kohteena on ollut kolme erilaista luotsauksen järjestämismallia: monopoli, alueellinen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu. Työryhmä toteaa, että kilpailun avaamiselle luotsaustoiminnassa ei lähtökohtaisesti ole lainsäädännöllisiä eikä tosiasiallisia esteitä. Englanninkielisen linjaluotsauksen salliminen 1.7.2011 alkaen tulee vaikuttamaan markkinatilanteeseen. Lisäksi työryhmä kiinnittää huomiota mm. seuraaviin kilpailun avaamiseen liittyviin seikkoihin:

- 1) Luotsauksen turvallisuus tulee taata riittävällä viranomaisvalvonnalla, luotsien koulutuksen sääntelyllä sekä tarvittaessa toimilupa- tai muulla vastaavalla menettelyllä.
- 2) Kilpailun avaaminen edellyttäisi palveluntarjoajan nykyistä laajempaa korvausvastuuta luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Toisaalta korvausvastuun vakuuttaminen voi nostaa merkittävästikin toiminnan kuluja ja vaikuttaa siten luotsausmaksujen tasoon.
- 3) Kilpailun syntyminen alalle olisi todennäköistä. Esim. satamilla sekä hinaus- ja väyläpalveluyrityksillä voisi olla kiinnostusta laajentaa palveluntarjontaansa luotsaukseen, mikä voisi edistää kohtuuhintaisten luotsauspalveluiden saatavuutta myös hiljaisen kysynnän alueilla.
- 4) Kilpailua avattaessa palveluiden saatavuus kaikilla luotsattavilla alueilla ilman valtion tuen lisäämistä olisi mahdollista turvata esim. alalta perittävillä maksuilla.
- 5) Luotsauspalveluiden saatavuus normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voidaan turvata esim. asettamalla toimijoille varautumisvelvoite sopimuksin tai lainsäädännössä.

Kattavampi erittely eri mallien hyvistä ja huonoista puolista sekä työryhmän tilannearvio on esitetty raportin luvuissa 15 ja 16.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä kunnioittaen luovuttaa raporttinsa liikenne- ja viestintäministeriölle Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2011.



Silja Ruokola



Olli Hyvärinen



Esko Tainio



Tero Jokilehto




Rita Linna



Valtteri Laine



Riikka Pulli



Tuomo Antila



Matti Aaltonen



Veera Kojo

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	6
2.	Luotsaustoiminnan taustaa	7
3.	Tarkastelun kohteena olevat kolme luotsauksen järjestämismallia	9
3.1	Yhden toimijan monopolimalli	9
3.2	Luotsauksen kilpailuttaminen	9
3.3	Avoin kilpailu	9
4.	Alalle tuloon vaikuttavia tekijöitä luotsauksessa	9
4.1	Luotsaukseen liittyvät henkilöstökysymykset	9
4.2	Luotsaukseen liittyvät kalustokysymykset	10
4.3	Luotsaustoiminnan vakuuttamiseen liittyvät kysymykset	11
5.	Luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sääntely	11
5.1	Luotsaustoiminnan harjoittajan korvausvastuu ennen Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämistä	11
5.2	Nykytila	12
5.3	Vahingonkorvausvastuun järjestäminen mikäli kilpailu avataan	14
5.4	Vakuutukset luotsaustoiminnassa	17
6.	Luotsaustoimintaa koskevat koulutus- ja tutkintovaatimukset	18
6.1	Koulutus- ja tutkintovaatimusten kehittäminen	18
6.2	Luotsien koulutus ja tutkinnot	18
6.3	Linjaluotsien koulutus ja tutkinnot	19
6.4	Erivapauden koulutus- ja tutkintovaatimukset	20
6.5	Kilpailun avaaminen	20
6.6	Yhteenveto	21
7.	Englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutukset	21
7.1	Luotsauslain muutos ja siihen liittyvät turvallisuusselvitykset	21
7.2	Englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutukset luotsausten määrään	23
8.	Satamarakenteen vaikutus luotsaustoiminnan järjestämiseen	25
8.1	Satamat ja Suomen ulkomaankauppa	25
8.2	Suomen satamarakenne	26
8.3	Suomen väyläverkosto ja luotsattavat väylät	27
8.4	Luotsaustoiminta satamittain tarkasteltuna	28
8.5	Yhteenveto	30
9.	Uudenlaiset toimintamallit luotsauksessa	31
9.1	Luotsauksen yhdistäminen muihin tehtäviin	31
9.2	Satamien sekä hinaus- ja väylänhoitopalveluita tarjoavien yritysten harjoittama luotsaus	31
10.	Luotsauksen järjestämisessä huomioitavat maanpuolustukseen, merialueiden turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät seikat	32
10.1	Maanpuolustuksen turvaaminen	32
10.2	Merialueiden turvallisuus ja meripelastustoiminta	33
10.3	Huoltovarmuuden turvaaminen	34
11.	Kilpailun avaaminen luotsaustoiminnassa ja perustuslain 120 ja 124 §:n sekä 18 §:n 1 momentin tulkinta	34
11.1	Perustuslain 120 §: Ahvenanmaan erityisasema	34
11.2	Perustuslain 124 § ja 18 §:n 1 momentti: Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja elinkeinovapaus	34
12.	Luotsauksen kilpailuttaminen hankintalainsäädännön ja EU:n valtioneuvoston näkökulmasta sekä arvonnäkökulmasta ja arvonnäkökulmasta liittyvät kysymykset	36
12.1	Hankintalainsäädäntö	36
12.2	EU:n valtioneuvoston sääntely	37
12.3	Arvonnäkökulmasta liittyvät kysymykset luotsaustoiminnassa	37
13.	Kilpailumallien valtiontaloudelliset vaikutukset	38
13.1	Luotsausmarkkinoiden rakenne	38

13.2	Monopolin jatkaminen.....	39
13.3	Alueellinen kilpailuttaminen	40
13.4	Avoin kilpailu.....	41
14.	Kilpailun avaamisen taloudelliset vaikutukset elinkeinotoiminnan kannalta	42
15.	Havaintoja eri mallien hyvistä ja huonoista puolista.....	43
15.1	Monopolimalli	43
15.2	Alueellinen kilpailuttaminen	44
15.3	Avoin kilpailu.....	44
16.	Työryhmän tilannearvio.....	45
	Liitteet.....	48

Luotsausta selvittävän työryhmän asettamispäätös LVM005:00/2010, 23.4.2010

Kilpailu luotsaustoiminnassa; Edellytykset kilpailulle ja eri kilpailumallit. Tempo Economics Oy, 8.12.2010. *(erillisenä tiedostona)*

1. Johdanto

Luotsauksen tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden edistäminen ja alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Luotsaustoimintaa on tiettävästi harjoitettu Suomessa useita satoja vuosia, ja luotsauspalvelujen tarjonnasta on satama-alueita lukuun ottamatta vastannut valtio ja yksittäiset luotsit ovat olleet valtion virkamiehiä. Luotsauksessa paikalliset olosuhteet tunteva luotsi avustaa ja neuvoo aluksen päällikköä aluksen navigoinnissa. Suomen vesialueella luotsinkäyttövelvollisuus on määritelty aluksen koon ja lastin vaarallisuuden perusteella. Valtion tarjoaman luotsauspalvelun sijaan aluksen päälliköllä tai perämiehellä on mahdollisuus hankkia Liikenteen turvallisuusviraston myöntämä linjaluotsinkirja, joka oikeuttaa luotsaamaan alusta tietyllä väylällä. Luotsinkäyttövelvollisuudesta on lisäksi mahdollista myöntää erivapauksia. Varustamoille luotsauskustannukset ovat osa alusten satamassa käyntiin liittyviä kustannuksia, minkä vuoksi ne vaikuttavat osaltaan kotimaisten satamien sekä kotimaisten satamien ja lähialueen satamien väliseen kilpailuun.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana niin merenkulun viranomaistoiminnoissa kuin luotsauksen järjestämisessä on toteutettu useita merkittäviä uudistuksia. Vuoden 2004 alusta lähtien muun muassa jäänmurto, raskaiden väyläalusten operointi sekä yhteysalusliikenne siirtyivät Merenkululaitoksesta valtion omistamaan Varustamoliikelaistokseen ja luotsaustoiminta puolestaan valtion omistamaan Luotsausliikelaistokseen. Merenkululaitoksessa säilytettiin edelleen merenkulun viranomaistehtävät. Vuoden 2010 alussa tuli voimaan liikennehallinnon virastouudistus, jonka seurauksena merenkulun viranomaistoiminnot hoidetaan nykyisin kahdessa virastossa, Liikenteen turvallisuusvirastossa ja Liikennevirastossa.

Luotsauksessa toimintaa on mukautettu yhteismarkkinoiden vaatimuksia aiempaa paremmin vastaavaksi muuttamalla vuodesta 2004 lähtien luotsauspalvelujen tarjoamisesta vastannut valtion omistama Luotsausliikelaistola Finnpiilot valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi vuoden 2011 alussa. Liikelaistoksen yhtiöittämisen yhteydessä valtion yksinoikeutta luotsauspalvelujen tarjoamiseen ja luotsaustoiminnan harjoittamiseen ei kuitenkaan ole poistettu, vaan Luotsausliikelaistokselle aiemmin kuulunut yksinoikeus siirtyi 1.1.2011 alkaen seuraajayhtiö Finnpiilot Pilotage Oy:lle, jäljempänä luotsausyhtiö.

Suomessa luotsauksesta säädetään luotsauslaissa (940/2003) ja luotsausasetuksessa (982/2003). Luotsausliikelaistoksen yhtiöittämisen yhteydessä tuli tarpeelliseksi muuttaa eräitä luotsaustoimintaa koskevia säännöksiä, koska uudelle osakeyhtiölle ei katsottu olevan perusteltua taata muun muassa vahingonkorvausoikeudellisesti samanlaista erityiskohtelua kuin aiemmalle Luotsausliikelaistokselle. Luotsauslakia muutettiin vuoden 2011 alusta siten, että siihen lisättiin luotsausyhtiön rajoitettua vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset. Samalla vahingonkorvauslaista (412/1974) kumottiin 3 luvun 7 §, jonka mukaan valtio ja kunta eivät vastanneet luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Luotsauksen hinnoittelun osalta Luotsausliikelaistoksen yhtiöittämisessä hinnoitteluoikeus siirrettiin luotsausyhtiön hallitukselle. Aiemmin luotsauksesta perittävistä maksuista säädettiin valtioneuvoston asetuksella. Saimaan alueen luotsauksen osalta peritään edelleen alennettuun yksikköhintaan perustuva maksu, ja valtio osallistuu kustannuksiin talousarviossa olevalla hintatuen määrärahalta.

Luotsausliikelaistoksen yhtiöittämisen ja sen aiheuttamien lainsäädäntömuutosten ohella merkittävää on ollut englanninkielisen linjaluotsintutkinnon suorittamisen mahdollistaminen. Muutoksella on pyritty helpottamaan luotsinkäyttövapautusten saantia myös niiden alusten osalta, joiden päällikkö tai perämies ei hallitse suomea tai ruotsia. Englanninkielistä linjaluotsinkirjaa koskevia säännöksiä sovelletaan heinäkuun 2011 alusta alkaen. Osittain englanninkielistä linjaluotsintutkintoa koskeneeseen uudistukseen liittyen Liikenteen turvallisuusviraston johtamassa työryhmässä on vuoden 2010 aikana selvitetty yh-

tenäisen luotsi- ja linjaluotsikoulutuksen järjestämistä ja laivasimulaattorin käytön lisäämistä koulutuksessa. Työryhmä on myös valmistellut koulutusta koskevien säännösten ja määräysten uudistamista. Liikenteen turvallisuusviraston johtaman työryhmän on tarkoitus saada työnsä päätökseen kevään 2011 aikana.

Luotsausta selvittänyt työryhmä on teettänyt työnsä tueksi ulkopuolisen taustaselvityksen, joka on liitetty tämän työryhmämietinnön liitteeksi. Taustaselvityksessä on esitetty kattavasti luotsauksen nykyinen toimintaympäristö ja luotsausta koskeva lainsäädäntö sekä analysoitu kilpailun avaamisen edellytyksiä ja vaikutuksia, mikäli luotsaus tulevaisuudessa järjestettäisiin monopolimallina, kilpailuttamalla tai avoimena kilpailuna. Taustaselvitys sisältää myös kansainvälisen katsauksen luotsauksen järjestämistapoihin eräissä muissa maissa. Taustaselvityksen ohella myös luotsauksesta teetetyistä aiemmista selvityksistä (LVM:n julkaisut 14/2007, 11/2008 ja 5/2009) on saatavissa perinpohjainen kuva luotsauksen lähihistoriasta ja nykypäivästä sekä eri sidosryhmien näkökannoista. Tämän vuoksi työryhmä onkin katsonut perustelluksi keskittyä loppuraportissaan nostamaan esiin niitä asioita, jotka ulkopuolisessa taustaselvityksessä ovat jääneet vähälle huomiolle, sekä seikkoja, joille työryhmän mielestä muutoin tulisi antaa erityistä painoarvoa, kun tulevaisuudessa tehdään luotsausta koskevia päätöksiä.

Tässä loppuraportissa on näin ollen tarkoituksena käsitellä erityisesti ulkopuolisessa taustaselvityksessä esitettyjen kolmen eri kilpailumallin taloudellisia vaikutuksia, yhteinäishinnoittelua ja sen mahdollista purkamista, luotsaustoiminnan järjestämistä perustuslain 124 §:n tulkinnan kannalta, luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja vakuutusten käyttöä, alalle tuloon vaikuttavia seikkoja, joista merkittäviä ovat erityisesti koulutukseen liittyvät kysymykset, osa-aikaista ja satamien harjoittamaa luotsausta, satamarakenteen merkitystä luotsauksen järjestämisessä sekä englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutuksia. Lopuksi työryhmä esittää aiempien selvitysten ja työryhmän teettämän taustaselvityksen valossa eräitä ehdotuksia siitä, kuinka luotsaustoimintaa voitaisiin tulevaisuudessa kehittää ja mitä asioita mahdollisessa kilpailun avaamisessa tulisi erityisesti ottaa huomioon.

2. Luotsaustoiminnan taustaa

Suomen luotsien ammattikunta on satojen vuosien aikana säilyttänyt perustehtävänsä, vaikka valtiot, organisaatiot ja merenkulku ovat muuttuneet. Suomen luotsilaitos on saanut virallisesti alkunsa Ruotsin kuninkaan Kaarle XI:n vuonna 1696 antamasta luotsausasetuksesta. Luotsauslaitos alistettiin vuonna 1770 sotalaivaston alaisuuteen. Venäjän vallan aikana luotsauslaitos pysyi armeijan alaisuudessa. Suomen itsenäistyttyä vuonna 1917 luotsaus siirtyi siviilivirastolle, Merenkulkuhallitukselle.

Vuodesta 1971 lukien luotsin kelpoisuusehtona on merialueilla ollut merikapteenin kirja. Aluksilta perityt luotsausmaksut muodostivat osan luotsien palkasta vielä 1970-luvun puoliväliin saakka, jolloin valtion luotsit siirtyivät valtion kokonaispalkkaukseen. Myös luotsien itsensä omistamista ja huoltamista luotsialuksista ja niistä luotseille maksetuista korvauksista siirryttiin valtion omistamaan aluskalustoon. 1980-luvulle asti luotseilla olleet väylänhoitotehtävät erotettiin Merenkulkuhallituksen väylänhoitohenkilökunnalle.

Suomessa on ollut varsin tiukka luotsauspakko, jota on aikojen kuluessa lievennetty erivapauksilla ja linjaluotsijärjestelmällä. Luotsausvelvoitteesta on vapautettu mm. merivoimat ja rajavartiolaitos, jotka ovat itse järjestäneet omien alustensa henkilökunnalleen tarvittavan luotsausosaamisen.

Linjaluotsijärjestelmä on ollut käytössä 1800-luvun puolivälistä alkaen. Alkuaan kotimaisille aluksille myönnetty linjaluotsikirjat laajenivat vähitellen koskemaan myös ulkomaisia aluksia. Luotsauspakon ulkopuolella olivat 1980-luvulle tultaessa suomalaisten satamien

välillä liikennöivät alukset sekä Suomen ja Ruotsin väliä liikennöivät matkustaja-alukset, joilla oli linjaluotsi. Vuoden 1984 asetusmuutoksella vapautus luotsin käytöstä määriteltiin alle 1 000 nettotonnin kuivalastialuksille. Vuoden 1998 luotsauslailla kotimaisia aluksia suosiva linjaluotsijärjestelmä laajennettiin koskemaan kaikkien maiden aluksia, joilla oli muutoin edellytykset hankkia linjaluotsinkirjan omaavaa henkilökuntaa. Luotsinkäytövelvoitteen perusteeksi tulivat aluksen mitat, jonka vuoksi käyttöön otettiin erivapaus luotsinkäytövelvollisuudesta.

Satamat ovat olleet pääsääntöisesti kunnallisia ja niiden satama-alueiden järjestämisestä on ollut erillisiä lakeja ja kunnallisia satamien järjestyssääntöjä. Kun satama-alueiden sisäinen luotsaus ei kuulunut valtiolle ja vain muutamilla satamilla oli vielä 1990-luvulle tultaessa omaa luotsaushenkilökuntaa, valtion luotsit usein luotsasivat alukset satamalaituriin ja myös hakivat sieltä. Sataman ja luotsin välillä oli sopimus, joka saattoi olla esim. työsopimus tai lupa periä aluksilta suoraan satamaluotsausmaksua. Valtiolta luotseilla oli sivutoimilupa ja näin luotseilla oli itsenäisen yrittäjän asema toimia satamaluotsina. Käytännössä erillinen satamaluotsaus loppui vuoden 1998 luotsauslailla, jossa valtion luotsien luotsaus ulotettiin satamien laitureihin saakka ja tämä luotsaus määriteltiin valtion luotsien virkatehtäväksi.

1990-luvulla luotsausmaksut olivat osa Merenkulkulaitoksen maksuja, jotka määriteltiin valtion maksuperustelain mukaisesti asetuksella. Virasto kattoi maksutuloilla luotsauksesta aiheutuvia kustannuksia ja kustannusvastaavuus nostettiin 1990-luvun lopulla 100 prosentin tasolle. Luotsausmaksut määräytyivät koko maassa samoin perustein; Saimaan alueella perittiin kuitenkin alennettuja maksuja.

Luotsaus siirrettiin vuoden 2004 alusta valtion Luotsausliikelaitokselle toimimaan liiketaloudellisin periaattein. Luotsausliikelaitos toimi tehtävässään monopolina, vaikka alusten oma linjaluotsaus supisti enenevässä määrin sen markkina-alueita. Luotsausmaksuja koskeva asetus jäi edelleen voimaan. Saimaan alempaa luotsausmaksua alettiin rahoittaa valtion talousarvioon otetulla hintatuen määrärahalla.

Luotsausliikelaitos muutettiin vuoden 2011 alusta valtion omistamaksi luotsausyhtiöksi, joka toimii liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa. Se toimii monopolina laissa määritellyissä tehtävissä, jotka käytännössä kattavat noin 40 prosenttia luotsauksesta, kun luotsausvapautusten osuus on noin 60 prosenttia luotsauksesta. Hallituksen esityksen 251/2009 vp perusteluissa on arvioitu osakeyhtiön markkina-aseman lähivuosina laskevan noin 30 prosenttiin, kun 1.7.2011 jälkeen linjaluotsauskelpoisuuden voi hankkia suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin kielellä. Luotsausta koskeva maksuasetus, sen hinnoittelurakenne ja luotsausmaksut ovat olleet muuttumattomat vuodesta 1999, kunnes uusi luotsausyhtiö korotti maksuja noin 5 prosentilla vuoden 2011 alusta. Hinnoittelurakenne säilyi kuitenkin samana. Lisäksi valtion talousarviossa on Saimaan luotsausmaksuihin osoitettu hintatukea vuodesta 2004 lähtien. Viime vuosina tuen määrä on ollut vuosittain 4,2 miljoonaa euroa.

Luotsaustoiminnan laajuutta kuvaavia tietoja:

- Finnpiilot Pilotage Oy, valtion omistama, lakisääteinen yksinoikeus luotsaustoimintaan
- Liikevaihto noin 30 milj. euroa
- Henkilökuntaa yhteensä noin 360
- Luotseja noin 160
- Kutterinkuljettajia noin 120
- Muuta henkilökuntaa noin 80
- Luotsien ohjauskirjoja voimassa noin 500, vuosittain myönnetään noin 70
- Erivapauksia luotsin käytöstä voimassa noin 700, vuosittain myönnetään noin 120
- Linjaluotsikirjoja voimassa noin 1 500, vuosittain myönnetään noin 200
- Luotsattavia satamia noin 55
- Jäänmurron piirissä olevia satamia 23.

3. Tarkastelun kohteena olevat kolme luotsauksen järjestämismallia

Loppuraportin liitteenä olevassa, työryhmän teettämässä taustaselvityksessä on arvioitu kilpailun avaamisen edellytyksiä ja vaikutuksia, mikäli luotsaus tulevaisuudessa järjestettäisiin monopolimallina, kilpailuttamalla tai avoimena kilpailuna. Työryhmä on pyrkinyt omassa loppuraportissaan selvittämään luotsauksen järjestämiseen liittyviä erityiskysymyksiä näiden kolmen mallin pohjalta. Kattavampi esitys eri malleista ja niistä esitetyistä sidosryhmien näkemyksistä on luettavissa raportin liitteenä olevasta taustaselvityksestä.

3.1 Yhden toimijan monopolimalli

Yhden toimijan monopolimallin valinta ei muuttaisi merkittävästi nykytilannetta. Valtion omistama luotsausyhtiö olisi ainoa elinkeinonharjoittaja, jonka toiminta luotsauspalveluiden markkinoilla sallittaisiin. Luotsinkäyttöpakon alaiset alukset olisivat näin ollen sidottuja tähän yhteen palveluntuottajaan ilman mahdollisuutta verrata tarjottua palvelua hinnan tai muiden ominaisuuksien osalta. Monopolimalli tarkoittaisi myös sitä, että luotsaustoiminnan kehittyminen riippuisi jatkossa luotsausyhtiön toiminnasta. Uusien toimintatapojen tai liiketoimintamallien tuominen luotsaukseen tai uusien toimijoiden tulo markkinoille ei olisi mahdollista.

3.2 Luotsauksen kilpailuttaminen

Kilpailuttamisella työryhmän teettämässä taustaselvityksessä viitataan tilaaja-tuottaja -mallin käyttöönottoon luotsaustoiminnassa. Mallissa luotsaustoiminnan järjestämisestä vastaisi yksi taho (tilaaja), joka ostaisi varsinaisen luotsaustoiminnan sitä tarjoavilta operaattoreilta (tuottajat). Malli voitaisiin toteuttaa lukuisin eri tavoin. Yksi konkreettinen kilpailuttamismalli voisi olla sellainen, jossa Liikennevirasto olisi tilaajaorganisaatio, joka kilpailuttaisi huutokaupan avulla tuottajien tarjoukset luotsauksen hoitamisesta eri alueilla. Mallissa menettelytapojen ja sopimusehtojen sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Huomioitavia asioita olisivat ainakin luotsausvelvoitteen määrittely, luotsauksen hinnoittelu, vaadittava palvelutaso sekä mahdollinen julkinen tuki. Suuren kysynnän luotsausalueilla tuottajat maksaisivat Liikennevirastolle oikeudesta luotsata alueella ja heikomman kysynnän alueilla valtio maksaisi tuottajalle palvelun tarjoamisesta. Eri luotsausalueisiin olisi myös mahdollista sekoittaa sekä suuren että vähäisen kysynnän alueita. Kaikki ehdot täyttävät toimijat hyväksyttäisiin tarjoajiksi. Liikenteen turvallisuusviraston roolina olisi toimia luotsaustoiminnan turvallisuuden valvojana.

3.3 Avoin kilpailu

Avoimessa kilpailussa luotsaustoiminnassa otettaisiin käyttöön normaalit markkinatalouden periaatteet. Alalle tuloa tai alalta poistumista ei säädeltäisi, vaan jokainen määräykset täyttävä taho saisi tarjota luotsauspalveluita. Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä olisi valvoa, että toiminnan harjoittaja täyttää julkisen vallan määrittelemät erityisesti turvallisuuteen liittyvät edellytykset. Etukäteisvalvonta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi toimiluvan tai muun vastaavan mekanismin avulla. Hinnoittelu määräytyisi markkinaehtoisesti.

4. Alalle tuloon vaikuttavia tekijöitä luotsauksessa

4.1 Luotsaukseen liittyvät henkilöstökysymykset

Keskeinen tekijä alalle tuloon on osaavan henkilöstön saatavuus. Luotsit ovat erikoiskoulutettuja henkilöitä, joilla on merikapteenin peruskoulutus ja luotsaustehtävään annettu erikoiskoulutus. Tällä hetkellä luotseina toimii noin 160 henkilöä. Koulutetun henkilöstön

määrän vähyys johtuu tarvepohjaisesta koulutuksesta. Vain tarvittava määrä henkilöitä koulutetaan ammattiin.

Mikäli kilpailu luotsaustoiminnassa avattaisiin, tulisi koulutus saada avoimeksi, jotta varmistettaisiin yhdenmukainen osaamisen taso kaikille luotseiksi aikoville sekä asiantuntevan henkilöstön riittävyys uusien yrittäjien käyttöön. Koulutuskysymyksiä on käsitelty tarkemmin jaksossa 6. Mikäli avataan mahdollisuus toimia luotsin tehtävien lisäksi muissa tehtävissä, madaltaisi koulutuksen avoimuus alalle tuloa.

Henkilöstö muodostaa selkeästi suurimman vuosittaisen menoerän luotsauksessa. Koska alalla ei ole vapaata koulutettua henkilöstöä, uudet, alalle pyrkivät toimijat joutuvat houtingille uuden luotsihenkilöstönsä olemassa olevista luotseista palvelukseensa. Suljettuna alana tämä aiheuttaa helposti paineita palkkakustannusten kasvulle kysynnän kasvaessa.

Luotsin ammatti on merenkulkijoiden keskuudessa perinteikäs ja arvostettu. Avoimena oleviin työpaikkoihin on riittänyt päteviä hakijoita ja vaihtuvuus alalla on ollut vähäistä. Luotsin ammatti tarjoaa merenkulkijoille vaihtoehtona toisinaan useitakin kuukausia kestävälle laivakomennukselle. Luotsien kilpailukykyinen palkkataso ja vuorottelujärjestelmä ovat myös tekijöitä, jotka vetävät ammatin puoleen. Tyytymättömyys luotsien keskuudessa on kuitenkin viime vuosina lisääntynyt luotsaustoiminnassa tapahtuneiden jatkuvien muutosten sekä toiminnan tulevaisuuteen kohdistuneiden epävarmuustekijöiden johdosta. Luotsien työehtosopimukset ja varmuus töiden jatkuvuudesta vaikuttavat olennaisesti siihen, hakeutuvatko kokeneet merenkulkijat luotsin ammattiin myös mahdollisessa kilpailutilanteessa. Näillä on yhtä lailla vaikutusta myös siihen, hakeutuvatko nyt luotsina toimivat henkilöt uusiin työtehtäviin. Luotsien ammatillisia, oikeudellisia ja sosiaalisia etuja valvoo Luotsiliitto, jonka jäsenistöön kuuluu luotseista valtaosa.

4.2 Luotsaukseen liittyvät kalustokysymykset

Alusten hankinta on suuri investointi aloitettaessa luotsaustoimintaa. Se muodostaa luotsaustoiminnan laajuudesta riippuen myös jatkuvan investointitarpeen uusittavaan kalustoon. Luotsauksessa tarvitaan veneitä, jotka pystyvät kulkemaan kaikkina vuodenaikoina. Lisäksi kelirikkoaikana tarvitaan jäällä liikkumaan pystyvää kalustoa. Maa-alueilla liikkumiseen luotsit tarvitsevat maakulkuneuvoja. Venekalustona käytetään talviaikaan jäissä kulkevia kuttereita, jotka ovat avovedenaikaan hitaita. Siksi nopeat luotsiveneet avovesiaikaan tarjoavat nopeamman kuljetusmahdollisuuden. Maalla tapahtuva liikkuminen voidaan hoitaa helpommin muullakin kuin omalla kalustolla, mutta luotsiasemien sijainti etäällä asutuskeskuksista tukee oman auton käyttöä. Tarve varsinaisten luotsiasemien säilyttämiseen tulee tapauskohtaisesti harkittavaksi, eikä kysymys ole yksiselitteisesti ratkaistavissa. Osa on vuokrattuja kiinteistöjä ja osa luotsausyhtiö Finnpiilot Pilotage Oy:n omaisuutta.

Uudelle tai pienellä alueella toimivalle yritykselle on kattavan kuljetuskaluston hankinta ja ylläpito sekä sen kustannusosuus liikevaihdosta merkittävä. Siihen vaikuttaa myös satamien toiminta ja tarve ympärivuotisiin kuljetuksiin. Kuljetuksia voidaan ulkoistaa muilta yrityksiltä ostettavaksi palveluksi, jolloin ne voivat saada synergiaetuja omaan toimintaansa sekä henkilöstön että kaluston monikäyttöisyydestä. Merenkulun ja väylänhoidon alueella on yrityksiä, jotka ovat kiinnostuneita tarjoamaan palvelujaan käytettäväksi.

Tällä hetkellä budjetärinen arvio jäissä kulkevan luotsikutterin hinnasta alkaa noin 1 miljoonasta eurosta ja avovesikauden nopean luotsiveneen hinta noin 700 000 eurosta. Navigointilaitteiston hinta on noin 60 000 euroa tai enemmän. Muut lisäykset varustukseen ja paloturvallisuuteen lisäävät hintaa merkittävästi. Vaikutusta on myös tilattavien alusten määrällä. Vertailun vuoksi Saksaan ja Norjaan myytyjen luotsiveneiden hinta on

ollut yli kaksinkertainen. Ero johtuu osittain kovemmista viranomaisvaatimuksista ja osittain tilaajan vaatimuksista. Suomen nykyinen kuljetuskalusto on luotsausyhtiö Finnpiilot Pilotage Oy:n omaisuutta.

4.3 Luotsaustoiminnan vakuuttamiseen liittyvät kysymykset

Raportin jaksossa 5 on kuvattu luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sääntelyä luotsausta harjoittavan yhtiön, yksittäisen luotsin ja laivanisännän osalta. Jaksossa on esitetty näkökohtia, jotka puoltavat luotsaustoiminnan harjoittajan vahingonkorvausvastuun laajentamista nykyisestä luotsauksessa aiheutettujen vahinkojen osalta, mikäli kilpailu luotsaustoiminnassa jossain muodossa avataan. Samalla tulisi kuitenkin huomioida, että vahingonkorvausvastuun laajentaminen nostaisi valittavasta sääntelystä riippuen hyvinkin merkittävästi sekä jo alalla toimivien yritysten että alalle pyrkivien uusien yritysten vakuutusmaksuja, mikä voisi osaltaan paitsi nostaa luotsausmaksuja, myös vaikeuttaa uusien yritysten alalle pääsyä.

5. Luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sääntely

5.1 Luotsaustoiminnan harjoittajan korvausvastuu ennen Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämistä

Vahingonkorvauslakiin (412/1974) sisältyi vuoden 2010 loppuun saakka erityissäännös luotsauksessa aiheutetun vahingon korvaamisesta. Lain 3 luvun 7 §:n mukaan valtio ja kunta eivät vastanneet luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Pykälä merkitsi poikkeusta saman luvun 2 §:stä, jonka nojalla valtio ja kunta olisivat lähtökohtaisesti vastanneet niiden palveluksessa olevien luotsien luotsauksessa aiheuttamasta vahingosta.

Vahingonkorvauslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 187/1973 vp, s. 21) kyseisen pykälän ottamista lakiin perusteltiin ensiksikin sillä, että merilaissa oli säädetty luotsin aiheuttamaa vahinkoa koskevasta laivanisännän vastuusta. Lisäksi todettiin, että sikäli kuin on tiedossa, julkinen valta ei muissa maissa vastaa luotsin aiheuttamasta vahingosta. Tällainen vahinko on alusten ja niiden lastin arvon vuoksi useinkin hyvin suuri. Sen johdosta oli perustelujen mukaan luonnollista, että niitä merikuljetuksen aikana uhkaavien vahinkovaarojen varalta otetaan vakuutus. Perusteluissa viitattiin myös luotsausasetuksen säännökseen, jonka mukaan aluksen päällikkö oli luotsin saapuvilla olosta huolimatta vastuussa aluksen ohjaamisesta.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 7 § koski vain itse luotsauksessa aiheutuneen vahingon korvaamista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälä ei koskenut esimerkiksi tapauksia, joissa luotsi määräysten vastaisesti ei ole asemapaikallaan tai hän laiminlyö lähteä kutsun saatuaan avustamaan aluksen luotsaamisessa. Korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 1995:61 ilmenee, että pykälä ei koskenut myöskään vahingonkorvausvaatimusta, joka perustui siihen, että valtio olisi luotsilaitoksen ylläpitäjänä laiminlyönyt luotsin työkyntöisyyden valvonnan.

Luotsaustoimintaa harjoitettiin vuosina 2004 - 2010 liikelaitosmuodossa. Myös tällöin luotsaus oli edelleen osa valtion toimintaa. Vahingonkorvauslain 3 luvun 7 § vapautti näin ollen myös Luotsausliikelaitoksen vastaamasta luotsauksessa aiheutetusta vahingosta.

5.2 Nykytila

Luotsausyhtiö

Vahingonkorvauslain 3 luvun 7 § on kumottu lailla 1051/2010, joka tuli voimaan 1.1.2011. Luotsaustoimintaa yksinoikeudella harjoittavan luotsausyhtiön vahingonkorvausvastuusta säädetään luotsauslain 4 a ja 4 b §:ssä (1050/2010), jotka ovat niin ikään tulleet voimaan 1.1.2011. Pykälät kuuluvat seuraavasti:

4 a §. Luotsausyhtiön korvausvastuu. Luotsausyhtiö on velvollinen korvaamaan luotsauksessa aiheutetun vahingon, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta tietäen, että sellainen vahinko todennäköisesti syntyi.

Luotsausyhtiön 1 momentissa tarkoitetun korvauksen enimmäismäärästä säädetään 4 b §:ssä.

Luotsausyhtiön korvausvastuuseen sovelletaan muuten merilakia (674/1994) ja vahingonkorvauslakia (412/1974).

4 b §. Korvausvastuun enimmäismäärä. Luotsausyhtiön korvausvastuu luotsauksessa aiheutetusta vahingosta on enintään 100 000 euroa vahinkotapahtumaa kohden.

Jos 1 momentissa säädetty vastuumäärä ei riitä hyvitykseksi niille, jotka ovat oikeutettuja vahingonkorvaukseen, vastuumäärä jaetaan heidän saamistensa suuruuden mukaisessa suhteessa.

Luotsauslain muuttamiseen ja vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n kumoamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 214/2010 vp) ehdotettua vahingonkorvaussäätelyä perusteltiin seuraavasti:

”Luotsauksessa aiheutettua vahinkoa koskeva erityissäännös vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:ssä koskee sanamuotonsa mukaan vain valtiota ja kuntaa. Tilanteessa, jossa luotsauksen harjoittaja on osakeyhtiö, lähtökohtana olisi ilman uutta sääntelyä se, että luotsausyhtiö olisi vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan isännänvastuussa luotsin virheellään tai laiminlyönnillään luotsauksessa aiheuttamasta vahingosta.

Luotsausyhtiön asettamista näin laajaan korvausvastuuseen luotsauksessa aiheutetuista vahingoista ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna ottaen erityisesti huomioon luotsauksen luonne varsinaista merenkulkua avustavana toimintana ja toimintaan liittyvien vahinkoriskien suuruus suhteessa luotsauksesta perittäviin maksuihin. Lisäksi voidaan ottaa huomioon, että merilain säännösten perusteella ulkopuolisten vahinkoa kärsineiden asema on lähtökohtaisesti turvattu laivanisännän ensisijaisen isännänvastuun perusteella.

Koska laivanisäntä on vastuussa aluksen toiminnasta aiheutetuista vahingoista matkustajille, tavaranomistajille ja ulkopuolisille vahingonkärsijöille esimerkiksi öljyonnettomuudessa, on luotsaustoimintaa koskevan vahingonkorvausvelvollisuuden määrittelyssä käytännössä kysymys ennen kaikkea laivanisännän takautumisoikeuden sääntelystä luotsausyhtiöön nähden.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että luotsausyhtiö olisi velvollinen vastaamaan luotsauksessa aiheutetusta vahingosta vain, jos vahinko on aiheutet-

tu tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta tietäen, että sellainen vahinko todennäköisesti syntyisi.

Luotsausyhtiön vastuu ehdotetaan myös rajattavaksi määrältään. Luotsausyhtiön vahingonkorvausvastuu olisi ehdotuksen mukaan enintään 100 000 euroa vahinkotapahtumaa kohden. Rajattu vastuu on perusteltu, koska laivanisäntä vastaa merilain mukaan ensisijaisesti aluksen toiminnasta aiheutuneista vahingoista matkustajille ja kuljetettavan tavaran omistajille sekä ulkopuolisille vahinkoa kärsineille. Luotsausyhtiön vastuulla on pääsääntöisesti merkitystä vain siinä suhteessa, että laivanisäntä voi takautumisoikeutensa perusteella kohdistaa vaatimuksia luotsausyhtiöön. Jos laivanisännälle aiheutuu ehdotettua vastuun enimmäismäärää suurempi vahinko esimerkiksi sen vuoksi, että laivanisäntä ei ole ottanut riittävää vakuutusta kattamaan merilain mukaisia vastuutaan, luotsausyhtiö ei ole voinut vaikuttaa tällaisen lisävahingon syntymiseen eikä ennakoita sitä. Siksi olisi kohtuutonta siirtää vahingonkorvausvastuu tältä osin luotsausyhtiölle.”

Lainmuutos oli periaatteellisesti merkittävä, koska sen johdosta luotsaustoiminnan harjoittajalla on aikaisemmasta poiketen korvausvastuu luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Toisaalta luotsausyhtiön vastuu on kuitenkin sekä vastuuperusteiden tiukkuuden että vastuun enimmäismäärän alhaisuuden vuoksi varsin suppea. Luotsausyhtiön korvausvastuu voinee näin ollen käytännössä toteutua vain harvoin.

Lainmuutoksella ei ollut vaikutusta luotsin henkilökohtaiseen vastuuseen aiheuttamistaan vahingoista eikä myöskään laivanisännän vastuuseen luotsin aiheuttamista vahingoista. Näistä voidaan lyhyesti todeta seuraavaa.

Luotsi

Luotsi vastaa vahingosta, jonka hän työssään virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa, lähtökohtaisesti vahingonkorvauslain 4 luvussa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Hän on siis velvollinen korvaamaan vahingosta määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos luotsin viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. Jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on täysi korvaus tuomittava, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Vahingonkorvauslain säännösten lisäksi luotsi voi vedota merilaissa (674/1994) säädettyihin erityisiin vastuunrajoituksiin (ks. merilain 9 luvun 1 §:n 2 momentti, 10 luvun 4 §:n 2 momentin 2 kohta ja 3 momentti sekä 10 a luvun 4 §:n 2 momentin 2 kohta ja 3 momentti).

Laivanisäntä

Merilain 7 luvun 1 §:n mukaan laivanisäntä on, jollei merilaissa tai muualla laissa toisin säädetä, vastuussa vahingosta, jonka mm. luotsi on toimessa tekemällään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttanut. Jos myös luotsi on laivanisännän ohella vastuussa vahingosta, hän vastaa vain siitä määrästä, jota ei voida saada laivanisännältä. Laivanisännällä on oikeus vastuunsa rajoittamiseen merilain 9 luvun säännösten mukaisesti.

Aluksen omistaja

Aluksen omistaja on merilain 10 ja 10 a luvun säännösten perusteella vastuussa aluksesta päässeen öljyn tai polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta silloinkin, kun aluksen omistaja itse tai kukaan hänen vastuullaan toimiva ei ole aiheuttanut vahinkoa. Tämä aluksen omistajan tuottamuksesta riippumaton vastuu koskee myös vahinkoa, joka on aiheutunut luotsauksessa tehdystä virheestä tai laiminlyönnistä.

5.3 Vahingonkorvausvastuun järjestäminen mikäli kilpailu avataan

Uudelleenarvioinnin tarve

Jos luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, on syytä arvioida luotsauslain 4 a ja 4 b §:ssä säädetyn vahingonkorvausvastuun asianmukaisuus uudessa toimintaympäristössä. Luotsauslakiin Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämisen yhteydessä otetut uudet vahingonkorvaussäännökset on räätälöity nimenomaan tilanteeseen, jossa luotsausta harjoitetaan lakiin perustuvan yksinoikeuden nojalla toimivassa, valtion omistamassa osakeyhtiössä. Kilpailun avaamisen yhteydessä olisi välttämätöntä arvioida erikseen, miten luotsauspalveluita kilpailutilanteessa tarjoavien yhtiöiden vahingonkorvausvastuu olisi perusteltua säännellä. Tätä arviointia tehtäessä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Perustuslaista johtuvat vaatimukset

Perustuslain 7 §:ssä turvataan oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 7 §:n perusteluissa on todettu säännöksen edellyttävän, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa pykälässä mainittuja oikeuksia ulkopuolisia loukkauksia vastaan (HE 309/1993 vp, s. 46). Omaisuudensuojasäännös voi muiden perusoikeuksien tavoin edellyttää julkiselta vallalta myös aktiivisia toimia. Perustuslain 7 ja 15 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen voidaan siten katsoa kuuluvan muun muassa säännökset, jotka koskevat henkilövahinkojen ja toisen omaisuudelle aiheutettujen vahinkojen korvaamista. Perustuslaki ei kuitenkaan sanele yksityiskohtaisesti, millaista korvaussääntelyn tulee olla.

Luotsaustoiminnan järjestämistä on jaksossa 11 todettu tavoin syytä arvioida myös perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää mm. sitä, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla. Tähän vastuuseen on katsottu kuuluvan paitsi rikosoikeudellinen virkavastuu myös asianmukainen vastuu toiminnassa aiheutetuista vahingoista (ks. esim. PeVL 24/2001 vp ja PeVL 2/2002 vp). Jos luotsaustoiminta avataan kilpailulle, myös perustuslain 124 § edellyttää, että toiminnanharjoittajien vahingonkorvausvastuu on säännelty asianmukaisella tavalla.

Perustuslain edellä esitetyt säännökset huomioon ottaen voidaan esittää yleinen vaatimus, että luotsaustoimintaa koskevan korvaussääntelyn tulee olla asianmukaisesti järjestetty. Lainsäätäjän harkinnanvaraa voidaan kuitenkin pitää laajana sen suhteen, miten korvaussuojan yksityiskohtia, kuten eri vastuutahojen (esimerkiksi luotsausta harjoittavan yrityksen ja laivanisännän) keskinäisiä vastuusuhteita sekä korvausvastuun perusteita ja sen mahdollisia enimmäismääriä säännellään. Perustuslain näkökulmasta voidaan joka tapauksessa pitää olennaisena, että vahingon kärsineen korvaussuoja ei lakiin otettavien edellytysten ja rajoitusten vuoksi muodostu pelkästään näennäiseksi.

Vertailua eräisiin muihin vastuusääntelyihin

Luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvausvastuun sisältöä harkittaessa on perusteltua kiinnittää huomiota myös siihen, miten vastuukysymykset vastaavantyyppisissä lii-

kenteen ohjaus- ja turvallisuuspalveluissa on muualla laissa järjestetty. Tältä osin voidaan todeta seuraavaa:

- 1) Alusliikennepalvelulain (623/2005) tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden lisääminen ja tehokkuuden parantaminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Alusliikennepalvelulla (Vessel Traffic Service, VTS) tarkoitetaan laissa alusliikenteen valvontaa ja ohjausta, jolla on valmiudet toimia vuorovaikutuksessa liikenteen kanssa ja reagoida muuttuviin liikennetilanteisiin. Laissa ei ole omia vahingonkorvaussäännöksiä, vaan sen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 33/2005 vp, s. 8) on todettu korvausvastuun määräytyvän vahingonkorvauslain mukaan. Alusliikenneohjaajan työssään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttamaan vahinkoon sovelletaan vahingonkorvauslain 3 luvun isännänvastuuta koskevia säännöksiä.
- 2) Ilmailulaissa (1194/2009) säädetään mm. lennonvarmistuspalveluista (12 luku). Lain 142 §:n mukaan ilmailussa aiheutuneen vahingon korvausvastuuseen sovelletaan eräin poikkeuksin vahingonkorvauslain säännöksiä. Esimerkiksi lennonjohtajan työssään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttamaan vahinkoon sovelletaan vahingonkorvauslain 3 luvun isännänvastuuta koskevia säännöksiä.
- 3) Rautatielaissa (555/2006) säädetään mm. liikenteenohjauspalveluista (26 §). Laissa ei ole omia vahingonkorvaussäännöksiä. Korvausvastuu liikenteenohjauspalvelua annettaessa tapahtuneesta virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneesta vahingosta määräytyy vahingonkorvauslain mukaan.

Yhteenvedon voidaan todeta, että luotsauslain 4 a ja 4 b §:ssä säädetty luotsausyhtiön korvausvastuu on olennaisesti rajoitetumpi kuin muihin vastaavatyypisiin liikenteen ohjaus- ja turvallisuuspalveluihin liittyvä vahingonkorvausvastuu. Erityisesti luotsaukseen ja VTS-toimintaan liittyvien korvausvastuiden erilaisuutta voidaan pitää huomion arvoisena, kun kummassakin on kyse samantyyppisestä ennalta ehkäisevästä meriturvallisuustoiminnasta.

Edellä esitetty vertailu asettaa osaltaan kyseenalaiseksi, onko perusteltua erityisesti suojata luotsaustoiminnan harjoittajaa tai harjoittajia vahingonkorvausoikeudellisesti erityisesti, jos kilpailu luotsaustoiminnassa avataan.

Sisällöllisiä kriteereitä

Vahingonkorvaussääntelyllä on perinteisesti katsottu olevan yhtäältä preventiivinen eli vahinkoja ennalta ehkäisevä vaikutus, toisaalta reparatiivinen eli vahingon kärsinyttä hyvittävä ja tilannetta korjaava vaikutus.

Kun luotsaustoimintaan liittyvän vahingonkorvaussääntelyn asianmukaisuutta ja kehittämistä arvioidaan reparatiivisen vaikutuksen kannalta, mahdollisella kilpailun avaamisella ei voida katsoa olevan arvioinnissa olennaista merkitystä. Reparatiivisen vaikutuksen kannalta ei näet ole merkitystä sillä, missä muodossa toimintaa harjoitetaan. Tähänastisessa sääntelyssä luotsaustoiminnan harjoittajan isännänvastuun poissulkemista (vuoteen 2010 saakka) tai sen voimakasta rajoittamista (1.1.2011 lähtien) on perusteltu ennen kaikkea sillä, että myös laivanisäntä on vastuussa luotsin luotsauksessa aiheuttamasta vahingosta, joten luotsaustoiminnan harjoittajan isännänvastuu ei ole olennainen vahingon kärsineen aseman turvaamiseksi. Tämä argumentti on mahdollista edelleen esittää, vaikka luotsaustoiminta avattaisiin kilpailulle. Tätä argumenttia vastaan voidaan toisaalta esittää kritiikkiä esimerkiksi tilanteissa, joissa vahingon kärsinyt ei tosiasiallis-

ti saa korvausta laivanisännältä tämän varattomuuden ja vakuutussuojan puuttumisen vuoksi. Tällä kritiikillä ei kuitenkaan ole asiallista yhteyttä kilpailun avaamiseen.

Kilpailun avaamisen merkitystä onkin syytä tarkastella ennen kaikkea vahingonkorvaussääntelyn preventiivisen vaikutuksen kannalta. Kilpailun avaaminen merkitsisi luotsaus-toiminnassa olennaista toimintaympäristön muutosta. Kilpailutilanne yksityisten toiminnanharjoittajien välillä luo väistämättä tilanteen, jossa toiminnanharjoittajat pyrkivät yhtäältä maksimoimaan toiminnasta saatavat tuotot ja toisaalta minimoimaan palvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. Ei ole poissuljettua, että tämä voisi joissakin tilanteissa tapahtua tinkimällä turvallisuudesta. Vaikka asianmukaisen turvallisuustason säilyminen luotsaus-toiminnassa kilpailuolosuhteissakin voidaan pyrkiä varmistamaan monin eri keinoin, nykyistä ankarampi vastuu luotsauksessa aiheutetuista vahingoista on yksi merkittävä keino, jolla voidaan pyrkiä estämään ennalta perusteettomien riskien ottamista luotsaus-toiminnassa. Myös taustaselvityksessä (s. 43) on esitetty samansuuntainen arvio siitä, että vahingonkorvauskysymyksillä voidaan ainakin tiettyyn rajaan asti vaikuttaa myönteisesti turvallisuuden huomioimiseen.

Yhteenveto

Vahingonkorvausvastuuseen liittyvät kysymykset eivät estä luotsaus-toiminnan avaamista kilpailulle. Jos kilpailu avataan, edellä tässä jaksossa esitetyt näkökohdat puoltavat kuitenkin vahvasti sitä, että luotsauslain 4 a ja 4 b §:ää samassa yhteydessä muutetaan siten, että luotsaus-toiminnan harjoittajan vastuuta luotsauksessa aiheutetusta vahingosta laajennetaan nykyisestä. Tämä johtopäätös ei riipu siitä, valitaanko toteuttamismalliksi kilpailuttaminen vai avoin kilpailu.

Kun luotsaus-toimintaa koskevia vastuusäännöksiä verrataan muita vastaavantyyppisiä liikenteen ohjaus- ja turvallisuuspalveluita koskeviin vastuusäännöksiin, on perusteltua harkita jopa sitä, että luotsaus-toiminnan harjoittajan vastuu olisi vahingonkorvauslain mukaista määrältään rajoittamatonta vastuuta kaikesta tahallaan tai huolimattomuudesta aiheutetusta vahingosta. Jos näin laajaa vastuuta ei kuitenkaan edelleenkään pidettäisi perusteltuna, olisi vastuuperusteiden osalta syytä harkita vähintään sitä, että kaikki tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta aiheutetut vahingot kuuluisivat luotsaus-toiminnan harjoittajan vastuun piiriin riippumatta siitä, onko vahingon aiheuttaja tiennyt, että sellainen vahinko todennäköisesti syntyi.

Erityisesti vahingonkorvausvastuun vakuutettavuuteen liittyvistä syistä on todennäköisesti jatkossakin tarpeen säätää luotsaus-toiminnan harjoittajan vahingonkorvausvastuulle enimmäismäärä. Jos kilpailu avataan, tulisi edellä käsitellyistä syistä kuitenkin harkita vastuun enimmäismäärän tuntuva korottamista nykyisestä 100 000 eurosta. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin harkita sitä, että luotsaus-toiminnan harjoittajan vastuun enimmäismäärän osalta viitattaisiin merilain 9 luvussa säädettyihin laivanisännän vastuun enimmäismääriin.

Luotsin vastuu ja laivanisännän vastuu

Luotsaus-toiminnan avaaminen kilpailulle ei aiheuttaisi tarvetta muuttaa säännöksiä, jotka koskevat luotsin henkilökohtaista vastuuta hänen tehtäväänsä hoitaessaan aiheuttamasta vahingosta. Muutostarvetta ei liittyisi myöskään säännöksiin, jotka koskevat laivanisännän vastuuta luotsin aiheuttamasta vahingosta.

5.4 Vakuutukset luotsaustoiminnassa

Nykytilanne

Luotsausyhtiöllä on vuoden 2011 alusta luotsauslain 4 a ja 4 b §:ssä (1050/2010) määriteltä vastuurajaus 100 000 euroa vahinkoa kohti edellyttäen, että osakeyhtiön palveluksessa ollut luotsi aiheuttaa teon tahallisesti tai törkeällä tuottamuksella tietäen, että sellainen vahinko syntyy. Luotsausyhtiö ei ole voinut vakuuttaa tätä vahingonvastuuta, koska vakuutusyhtiöt ovat ilmoittaneet, että tällaista vahingonvastuuta ei voi vakuuttaa. Luotsausyhtiö on vakuuttanut täysimääräisesti ja normaalin käytännön mukaisesti luotsikuttereiden yhteentörmäyksiin liittyvät vahingot. Kyse on ns. P&I -vakuutuksista¹, jotka ovat käytännössä pakollisia merenkulussa. Luotsikutterin mahdollisessa yhteentörmäyksessä ei ole kyse luotsin luotsaustehtävän hoitamiseen liittyvästä vahingonvastuusta.

Vahingonvastuuseen ja vakuuttamiseen liittyvien erityispiirteiden johdosta luotsausyhtiö otti vuoden 2011 alusta käyttöön luotsauksen palveluehdot. Luotsauslain muuttamiseen ja vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n kumoamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 214/2010 vp) perusteluissa viitataan ns. luotsausyhtiön resursointivastuuseen. Tämä vastuu tulisi ajankohtaiseksi niissä tapauksissa, joissa varustamon alus myöhästyisi luotsausyhtiöstä johtuvasta syystä ja voitaisiin myös osoittaa, että aluksen myöhästyminen johtuisi nimenomaan luotsausyhtiön henkilöstön resursoinnin epäonnistumisesta. Tällaisissa tilanteissa vahingonkorvausoikeudelliset vastuut voivat olla huomattavan korkeita. Luotsausyhtiön uusissa palveluehdoissa määritellään tarkka menettely, mitä noudattamalla yhtiö resursoi luotsaukset. Luotsi toimitetaan vaaditussa ajassa alukseen, jos asiakas noudattaa palveluehtojen mukaisia vaatimuksia. Jos palveluehtoja ei noudateta ja tämä johtaa siihen, että luotsia ei pystytä alukseen toimittamaan, aluksen asiamiehellä tai varustamalla ei ole vaateita luotsausyhtiötä kohtaan. Jos asiakas on tilannut luotsin palveluehtojen mukaisesti ja asiakas ei tästä huolimatta saa luotsia tilaussa oikeassa ajassa, luotsausyhtiö sitoutuu palveluehdoissa 8 tai 16 prosentin maksualennuksiin riippuen myöhästymisen pituudesta.

Luotsausyhtiö ei kuitenkaan voi palveluehdoillaan rajoittaa ulkopuolisten vahinkoa kärsineiden oikeutta luotsauslain 4 a ja 4 b §:n mukaiseen korvaukseen luotsauksessa aiheutetusta vahingosta tai vahingonkorvauslain mukaiseen korvaukseen muussa toiminnassa kuin varsinaisessa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta. Luotsausyhtiön ja asiakkaan välisessä suhteessakin on otettava huomioon, että yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan se, joka on aiheuttanut vahingon törkeästä huolimattomuudesta, ei voi tehokkaasti vedota vastuunrajoitukseen (KKO 1983 II 91 ja KKO 1993:166).

Kilpailun avaamisen vaikutus

Jos luotsaustoiminnan harjoittajien vahingonkorvausvastuuta kilpailun avaamisen seurauksena laajennettaisiin nykyisestä, vastuuvakuutusten saaminen olisi todennäköisesti nykyistä haasteellisempaa ja kalliimpaa. Laajemman korvausvastuun vakuuttamisesta aiheutuvat lisäkustannukset kanavoituisivat luonnollisesti viime kädessä luotsauspalveluiden käyttäjien maksettaviksi kohonneiden luotsausmaksujen muodossa. Vastaava mekanismi toimii jo nykyisin esimerkiksi lennonvarmistustoiminnassa. Siinä aiheutuviin vahinkoihin liittyvän korvausvastuun varalta otetusta vakuutusturvasta Finavia Oyj:lle aiheutuvat kustannukset peritään viime kädessä lentoliikenteen harjoittajilta osana lennonvarmistuspalvelumaksua.

¹ Protection & Indemnity Clubs ('P&I-yhdistykset') ovat voittoa tavoittelemattomia keskinäisiä yhdistyksiä, jotka myöntävät jäsenvarustamoilleen vastuuvakuutuksia (protection and indemnity insurance).

Luotsaustoiminnan harjoittajia koskevan vastuusääntelyn yksityiskohdilla voitaisiin todennäköisesti merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka olennainen korotuspaine luotsausmaksuihin kohdistuisi. Täsmällisten kustannusarvioiden esittäminen tässä vaiheessa on tästäkin syystä vaikeaa.

6. Luotsaustoimintaa koskevat koulutus- ja tutkintovaatimukset

6.1 Koulutus- ja tutkintovaatimusten kehittäminen

Liikenteen turvallisuusvirasto perusti 4.6.2010 työryhmän, jonka tehtävänä on liikenne- ja viestintäministeriön ohjeen mukaisesti kehittää luotsien ja linjaluotsien sekä erivapaudella toimivien henkilöiden koulutus- ja tutkintovaatimuksia. Tehtävänannon taustalla on ensisijaisesti englannin kielen hyväksyminen linjaluotsintutkinnoissa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina seuraavat tahot: liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto, Onnettomuustutkintakeskus, Neste Oil, Suomen Varustamot, Luotsausliikelaitos, Luotsiliitto, Suomen Laivapäälystöliitto, Satakunnan Ammattikorkeakoulu, Kymenlaakson Ammattikorkeakoulu, Aboa Mare (Turun ammattikorkeakoulu), Högskolan på Åland, Opetushallitus ja Arctia Shipping. Työn tulos on tarkoitus huomioida luotsausasetusta sekä koulutus- ja tutkintovaatimuksia koskevia tarkempia määräyksiä uudistettaessa.

Luotsauslakiin sisältyviä koulutus- ja tutkintovaatimuksia kehitettäessä lähtökohtana on työryhmän määrittämä oppimistavoite: *Hakijan on kyettävä reittisuunnitelmansa mukaisesti luotsaamaan alus turvallisesti mereltä satamaan ja takaisin kaikissa liikennöitävissä olosuhteissa.* Kuvatus tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että hakijan paikallistuntemus, komentositatyöskentely (*Bridge Resource Management*) ja aluksen käsittelytaidot varmistetaan. Laivasimulaattorin käyttö, yhdessä todellisella aluksella tehtävän harjoittelun ja koeluotsauksen kanssa, nähdään tehokkaana keinona oppimistavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi tarvitaan teoreettista osaamista.

6.2 Luotsien koulutus ja tutkinnot

Luotsin ohjauskirja on väyläkohtainen. Luotsin ohjauskirjan myöntämisestä säädetään luotsauslain 12 §:ssä. Tarkemmat säännökset ovat voimassa olevan luotsausasetuksen (938/2003) 3 §:ssä ja Merenkulkulaitoksen antamissa määräyksissä luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista tutkinnoista ja koeluotsauksista (30.12.2003 Dnro 2004/50/2003). Luotsiksi hakevan henkilön pätevyysvaatimuksena on voimassa oleva merikapteeninkirja. Koulutusvaatimuksena on 25 edestakaista harjoittelumatkaa erityyppisillä aluksilla ohjauskirjaan merkittävällä väylällä. Jos hakijalla on jo aiemmin saatu ohjauskirja jollekin toiselle väylälle, vaadittujen harjoittelumatkojen määrä on viisi. Luotsiksi hakevan henkilön tutkintovaatimuksena on Liikenteen turvallisuusviraston järjestämä hyväksytysti suoritettu tutkinto sekä viraston hyväksymän henkilön vastaanottama koeluotsaus. Kirjallinen tutkinto koostuu esseetyyppisestä kokeesta, jossa hakija osoittaa tuntevansa mm. voimassa olevat säädökset ja määräykset, sekä peitepiirroskokeesta, jossa arvioidaan hakijan väylätuntemusta teoreettisesti. Koeluotsaus tehdään aluksella. Sen yhteydessä arvioidaan hakijan paikallistuntemusta sekä komentositatyöskentely- että aluksen käsittelytaitoa.

Luotsausyhtiön rekrytoidessa uusia luotseja hakijat arvioidaan ensin yhtiön sisäisesti. Sopivaksi katsotut henkilöt osallistuvat soveltuvuustestiin, jonka tulosten perusteella tehdään lopullinen valinta. Luotsin koulutus on jo kauan nojannut perinteeseen, jossa vanhemmat luotsit opastavat koulutettavaa henkilöä eli luotsioppilasta. Koulutus kestää noin puoli vuotta. Tämän ajanjakson on katsottu olevan riittävän pitkä, jotta luotsioppilas saa riittävästi harjoittelua erityyppisillä aluksilla vaihtelevissa sää- ja näkyvyysolosuhteis-

sa. Koulutusjakson loppuvaiheessa luotsiaseman luotsivanhin arvioi luotsioppilaan osaamisen. Jos se on hänen mielestään riittävä ja säädetyt vaatimukset täyttyvät, luotsioppilas ryhtyy suorittamaan luotsin tutkintoa. Osoituksena hyväksytysti suoritetusta tutkinnosta Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää luotsioppilaalle ohjauskirjan. Uusi luotsi aloittaa työnsä pääsääntöisesti pienemmillä aluksilla. Noin vuoden kuluttua hän ryhtyy luotsaamaan myös haastavampia aluksia, kuten suuria risteilijöitä, säiliöaluksia tai suuria konttialuksia. Ongelmana on tänä päivänä se, että käytännöt vaihtelevat eri luotsiasemien välillä ja tarvittava lisäkoulutus on satunnaista. Asiasta on käyty keskusteluja Liikenteen turvallisuusviraston ja palveluntarjoajan kesken. Luotsausyhtiö on kertonut huomioivansa asian kehittäessään omaa laadunhallintajärjestelmäänsä.

Luotsit toteavat, että valmisteilla oleva luotsien koulutusta koskeva luotsausasetuksen sekä koulutus- ja tutkintomääräysten uudistus on toteutettava perinteistä tapaa kunnioittaen. Luotsioppilaan harjoittelun tulee jatkossakin tapahtua pääsääntöisesti aluksella vanhemman luotsin ohjauksessa. Luotsioppilaan ammattitaidon kehittymisen kannalta on tärkeää, että hän näkee luotsiaseman muiden luotsien työtä ja kuuntelee heidän näkemyksiään. Näihin perustuen hän kehittää oman tapansa luotsata kyseisellä väylällä. Aluksilla tapahtuvaa koulutusta tulisi luotsien mielestä kuitenkin täydentää laivasimulaattorissa tehtävin harjoituksin, joissa voidaan keskittyä ennen kaikkea päätöksentekoon poikkeustilanteissa ja komentositatytöskentelyn harjoitteluun. Säädösten ja määräysten tuntemus edellyttää teoreettisia opintoja. Tutkintovaatimuksena tulisi luotsien mukaan olla teoreettinen koe, joka koostuu peitepiirroskokeesta, kirjallisesta tutkinnosta ja laivasimulaattorilla tehtävästä kokeesta. Todellisella aluksella tehtävää koeluotsausta luotsit pitävät edelleen perusteltuna.

Luotsaus toimintaa koskevia koulutus- ja tutkintovaatimuksia arvioitaessa tulee kiinnittää huomioita myös luotsikuttereiden kuljettajien ammattitaitoon. Kutterinkuljettajalla on keskeinen rooli luotsaustehtävän turallisessa suorittamisessa. Kutterinkuljettajan pätevyysvaatimuksena on tänä päivänä kotimaanliikenteen laivurinkirja sekä koneenhoitajan kirja. Kuljettajien koulutukseen kuuluu erityinen turvallisuuskurssi sekä kokeneen henkilön ohjauksessa tehty koulutusjakso.

6.3 Linjaluotsien koulutus ja tutkinnot

Linjaluotsinkirja on alus- ja väyläkohtainen. Sen myöntämisestä säädetään luotsauslain 14 §:ssä. Tarkempia säännöksiä linjaluotsinkirjan myöntämisestä on annettu luotsausasetuksen 6 ja 7 §:ssä sekä edellä mainituissa Merenkululaitoksen määräyksissä. Linjaluotsiksi voi hakea sekä aluksen päällikkö että perämies. Vapautus luotsinkäytöstä edellyttää kuitenkin, että aluksen päälliköllä on linjaluotsinkirja. Linjaluotsin pätevyyskirjaa koskeva vaatimus määräytyy aluksen miehitysluettelossa kuvatun tehtävän perusteella. Monet varustamot ovat lisäksi antaneet linjaluotsausta koskevia ohjeita omassa turvallisuusjohtamisjärjestelmässään. Useimmiten linjaluotsinkirjan hakijalla on merikapteenin pätevyyskirja. Linjaluotsinkirjan hakijalta vaaditaan lastialuksissa viisi ja matkustaja-aluksissa 25 edestakaista harjoittelumatkaa hakemuksen kohteena olevalla aluksella ja väylällä. Jos hakijalla on jo aiemmin saatu linjaluotsinkirja samalle väylälle toiseen alukseen, tämä huomioidaan matkustaja-alusta varten vaadittujen harjoittelumatkojen määrässä. Tutkintovaatimukset ovat linjaluotseille samat kuin luotseille.

Luotsausasetusta ja linjaluotsin koulutus- ja tutkintomääräyksiä uudistettaessa tulee Liikenteen turvallisuusviraston työryhmän mielestä varmistaa, että sen määrittämä edellä mainittu oppimistavoite saavutetaan. Työryhmän jäsenten näkemykset poikkeavat toisistaan ennen kaikkea sen suhteen, kuinka paljon harjoittelua tarvitaan ja kuinka suuri osa siitä voidaan tehdä laivasimulaattorissa. Varsinkin jääolosuhteissa navigoinnin harjoittelua simulaattoriolosuhteissa pidetään ongelmallisena. Tutkinnon tulisi olla samantasoinen kuin luotseilla.

6.4 Erivapauden koulutus- ja tutkintovaatimukset

Erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta voidaan luotsauslain muutoksen tultua voimaan 1.1.2011 myöntää joko yhdelle tai useammalle väylälle ja päätös on aluskohtainen. Erivapauden myöntämisestä on säädetty luotsauslain 16 §:ssä ja luotsausasetuksen 10 §:ssä. Tarkempia määräyksiä erivapauden myöntämisestä antaa Liikenteen turvallisuusvirasto. Erivapaus voidaan myöntää aluksen sekä alus- tai hinausyhdistelmän päällikölle tai perämiehelle, jos aluksen bruttovetoisuus on alle 3 700. Erivapaus voidaan aluksen koosta riippumatta myöntää myös jäänmurtajan päällikölle tai perämiehelle. Vapautus luotsinkäytöstä edellyttää, että aluksen päällikölle on myönnetty erivapaus. Erivapautta hakevan henkilön pätevyyskirjavaatimus määräytyy aluksen miehitysluettelossa kuvatus tehtävän perusteella. Hakijalla on usein joko merikapteeninkirja tai vahtiperämiehenkirja. Myös alemman tason pätevyudet ovat mahdollisia. Erivapautta hakevalta henkilöltä edellytetään pitkäaikaista kokemusta liikenteestä hakemuksen kohteena olevalla vesialueella, josta ajasta aluskohtaista kokemusta on oltava vähintään puolet. Pitkäaikaiseksi kokeemukseksi on vakiintuneesti katsottu 12 kuukauden meripalvelu. Erivapauden saaminen edellyttää myös Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymää koulutusta ja tutkintoa.

Erivapauden tutkintovaatimukseen kuuluu tänä päivänä teoreettinen koe, jossa arvioidaan hakijan säädösten ja määräysten tuntemus. Koulutusvaatimukset varmistuvat uuden luotsausasetuksen ja Liikenteen turvallisuusviraston määräysten valmistuessa kevään 2011 aikana. Liikenteen turvallisuusviraston ohjaaman työryhmän mielestä erivapauden koulutus- ja tutkintovaatimusten tulee olla erilaiset kuin luotsien ja linjaluotsien. Koulutusvaatimukseksi on ehdotettu käytännönharjoittelua, jota täydennettäisiin tarkoitukseen soveltuvalla laivasimulaattorikoulutuksella. Tutkintovaatimukseksi on säädöstuntemuksen ohella ehdotettu reittisuunnitelman laatimista ja sen toteuttamista laivasimulaattorissa.

6.5 Kilpailun avaaminen

Luotsien koulutuksen näkökulmasta nykyinen malli, jossa valtion omistama luotsausyhtiö vastaa yksinoikeudella palveluntarjonnasta, toimii melko hyvin. Luotsin ammatti kiinnostaa merenkulkijoita ja rekrytointitarpeet ovat tänä päivänä melko vähäiset; avoimeksi tuleviin työpaikkoihin on ollut riittävästi hyviä hakijoita. Käytännön harjoittelun järjestäminen on nykyisin melko vaivatonta. Uudelle luotsille on annettu myös riittävästi aikaa kehittää ammattitaitoaan, ennen kuin hän on alkanut luotsata vaikeammin käsiteltäviä aluksia. Luotsien koulutus- ja tutkintovaatimuksia on tarkoitus kehittää säädöksiä ja määräyksiä uudistettaessa. Luotsit ovat olleet aktiivisia tähän liittyvässä kehitystyössä. Koulutusta on voitu kehittää myös Liikenteen turvallisuusviraston ja luotsausyhtiön välisenä yhteistyönä ilman lakisääteistä veloitetta.

Taustaselvityksessä todetaan luotsien koulutuksen osalta seuraavaa:

"Koulutusasia on kysymys, johon jatkossa luultavasti joka tapauksessa joudutaan paneutumaan. Perusteita sille, että koulutuksen saaminen olisi riippuvainen yhdestä yhtiöstä, tulevasta luotsausosakeyhtiöstä, on vaikea esittää. Vaihtoehtoja ovat koulutusjärjestelmän luominen irrallisena luotsaustoimintaa harjoittavista elinkeinonharjoittajista tai luonnollisena vaihtoehtona se, että käytännön harjoittelun luotsina toimimiseen voi suorittaa minkä tahansa yhtiön palveluksessa, mikäli kilpailua avataan."

Taustaselvityksen mukaan luotsien koulutusta koskeviin kysymyksiin joudutaan jatkossa paneutumaan luotsauksen tulevasta toteutustavasta riippumatta. Koulutustoimintaa kehitettäessä tulee harkittavaksi ainakin luotsien koulutusta määrittävän sääntelyn lisääminen. Lähtökohtana voidaan pitää IMO:n suosituksen A 960 (23) (*Recommendations on Training and Certification and on Operational Procedures for Maritime Pilots other than Deep-Sea Pilots*) mukaisia koulutusvaatimuksia. IMO:n suositus sisältää luotsien koulu-

tuksen kannalta tärkeitä periaatteita, kuten suositukset peruskoulutuksesta ja koulutuksen porrastamisesta sekä jatkokoulutuksesta. Harkittavaksi tulee myös vaatimus laadunhallintajärjestelmän ja soveltuvuustestien pakollisuudesta. Taustaselvityksessä esitettyyn näkemykseen perustuen mahdollisessa kilpailutilanteessa on selvitettävä edellytykset muodostaa luotsioppilaita varten jatkokoulutus, johon saisi yhteiskunnan rahoitusta. Oppilaitoksissa tapahtuvan jatkokoulutuksen ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua alalle sopivien henkilöiden saatavuus ja heidän työllistymisensä valmistumisen jälkeen. Taustaselvityksessä esitetty toinen ratkaisumalli, jossa luotsioppilas voi suorittaa käytännön harjoittelun minkä tahansa yhtiön palveluksessa, edellyttäisi tanskalaisten omaksuman koulutusmallin soveltamista maassamme. Tanskassa luotsien koulutuksen organisoivat valtion omistama luotsausyhtiö, Dan Piloting Service, ja koulutukseen voivat maksua vastaan osallistua myös yksityiset operaattorit. Jos luotsaustoiminta päätetään avata kilpailulle, saattaa osa nykyisistä valtion luotseista siirtyä yksityisten tai kuntien omistamien luotsausyritysten palvelukseen. Tällaisessa tilanteessa luotsioppilaiden koulutus voitaisiin lähtökohtaisesti organisoida yrityksen sisäisesti. Koulutusta valvovana viranomaisena toimisi myös jatkossa Liikenteen turvallisuusvirasto. Sen rooli saattaisi kilpailutilanteessa kuitenkin korostua.

6.6 Yhteenveto

Luotsaustoimintaa koskevien koulutus- ja tutkintovaatimusten osalta voidaan todeta, että luotsaustoiminnan avaaminen kilpailulle edellyttäisi koulutuksen näkökulmasta sitä, että nykyiset vaatimukset, mukaan luettuna meneillään oleva kehitystyö, luotsin pätevyyskirjasta sekä harjoittelusta ja tutkinnoista voidaan säilyttää. Luotsiksi koulutettavalla henkilöllä tulisi myös kilpailutilanteessa olla merikapteenin pätevyyskirja. Se on osoitus siitä, että hakija on suorittanut hyväksytysti merenkulun korkeakouluopinnot ja että hänelle on kertynyt tarvittavaa kokemusta aluksen kansipäällystön tehtävistä. Aiemmin kuvatus oppimistavoitteen edellyttämä harjoittelu voidaan säädöstuntemuksen ja komentosilatyöskentelyn osalta toteuttaa oppilaitoksissa. Aluksen käsittelytaito ja paikallistuntemus edellyttävät kuitenkin todellisella aluksella tapahtuvaa harjoittelua. Sen järjestäminen saattaa kilpailutilanteessa osoittautua haasteelliseksi. Aiempi kokemus linjaluotsina tai toiminta erivapauden antamin valtuuksin on hyvä lähtökohta luotsin ammatin harjoittamiseen. Osaamista voidaan myös täydentää laivasimulaattorissa tehtävin harjoituksin. Nyt käytössä olevat laivasimulaattorit ovat kuitenkin vielä siinä määrin puutteellisia, että niillä ei voida täysin korvata todellisella aluksella tapahtuvaa harjoittelua. Luotsien koulutuksen kannalta tärkeintä on se, että työtehtävän vaatima osaaminen alueilla säilyy ja että tämä osaaminen saadaan siirretyksi kokeneilta luotseilta luotsioppilaille käytännön harjoittelun kautta. Luotsitutkinnot voidaan luotsauksen toteutustavasta riippumatta toteuttaa suunnitellun mukaisesti.

7. Englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutukset

7.1 Luotsauslain muutos ja siihen liittyvät turvallisuusselvitykset

Luotsauslain (940/2003) muuttamisesta annettu laki (645/2010) tuli voimaan 2.8.2010. Luotsauslakia muutettiin lisäksi 3.12.2010 annetulla lailla (1050/2010), joka tuli voimaan 1.1.2011. Lakiin lisättiin muun muassa luotsausyhtiön rajoitettua vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset ja samalla selkeytettiin erivapauden myöntämisen perusteita. Vuoden 2010 lakimuutoksen yhtenä keskeisenä kohtana oli englannin kielen salliminen linjaluotsintutkinnoissa 1.7.2011 alkaen. Englannin kielen sallimisen taustalla oli hallituksen logistiikkaohjelma, jonka mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt englannin kielen käyttöön ottamista linjaluotsauksen kieleksi suomen ja ruotsin kielen rinnalle. Vertailuna eri kielten käyttöön alusliikenteessä voidaan mainita, että väy-

lällä alusten välisessä yhteydenpidossa voidaan käyttää alusten kesken sopivaa kieltä. Alusliikennepalvelussa käytetään suomea, ruotsia, englantia.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2008 Merenkululaitoksella teettämän, merenkulussa käytettäviin kieliin ja kommunikaatioon liittyvän turvallisuusselvityksen (VTT-R-05835-08, 18.9.2008) mukaan alusten välisessä sekä alusten ja VTS-keskusten välisessä kommunikaatiossa käytetään tällä hetkellä kolmea kieltä: suomea, englantia ja ruotsia. Tutkimuksen mukaan eri kielten käyttö ja kommunikaatio-ongelmat ovat riskitekijöitä, jotka saatavat olla olennaisessa osassa myös onnettomuuksien synnyssä. Onnettomuustutkintakeskus on myös tutkintaraportissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että aluksen päällikön olisi ymmärrettävä aluksella olevan luotsin ja VTS-keskuksen luotsausta koskevat keskustelut. Onnettomuustutkintakeskus on kiinnittänyt lisäksi huomiota kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n päätöslauselmaan, jonka mukaan radioliikenne tulee käydä englanniksi siellä, missä on kansainvälistä liikennettä.

Liikenne- ja viestintäministeriö teetti Merenkululaitoksella turvallisuusselvityksen englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa myös vuonna 2006 (Merikotka 31.1.2007). Tämän selvityksen mukaan merionnettomuuksien lukumäärän arvioidaan kasvavan keskimäärin kolmella tapauksella vuodessa, jos englannin kielen käyttö hyväksytään linjaluotsauksessa. Onnettomuuksiin liittyvien kuolemantapausten arvioidaan pitkällä aikavälillä lisääntyvän yhdellä henkilöllä, ja onnettomuuksien arvioidaan johtavan myös yhteen merkittävään öljyvahinkoon. Merionnettomuuksien lukumäärässä ja niistä aiheutuissa kokonaiskustannuksissa tapahtuvan arvioidun keskimääräisen kasvun sekä luotsausmaksuissa tapahtuvien taloudellisten muutosvaikutusten perusteella ei ole oletettavissa, että yhteiskunta kokonaisuutena erityisesti hyötyisi linjaluotsauskäytännön muutoksesta sellaisenaan. Englannin kielen käyttöönottoa linjaluotsauskieleksi Suomessa ei selvityksessä näin ollen sellaisenaan suositella. Onnettomuusriski, joka kohdentuu ihmisiin, ympäristöön ja talouteen edellyttää tehokkaiden riskinhallintakeinojen käyttöönottoa.

Luotsaustoiminnassa vaadittu osaaminen koostuu paikallistuntemuksesta, komentosilta-työskentelystä ja aluksen käsittelytaidosta. Edellä mainittujen tutkimusten tuloksista voidaan päätellä, että englannin kielen hyväksyminen linjaluotsauksessa vähentää komentosilta-työskentelyyn liittyviä riskejä, ja samalla se lisää puutteelliseen paikallistuntemukseen sekä aluksen käsittelytaitoon liittyviä riskejä. Luotsien koulutusta ja tutkintoja koskevassa jaksossa 6 on mainittu Liikenteen turvallisuusviraston perustama työryhmä, jonka tehtävänä on kehittää luotsaustoimintaa koskevia koulutus- ja tutkintovaatimuksia. Sen tehtävän taustalla on ensisijaisesti englannin kielen hyväksyminen linjaluotsintutkinnoissa. Työryhmässä on pyritty kehittämään tehokkaita riskinhallintakeinoja edellä kuvattuihin onnettomuusriskeihin liittyen, jotta linjaluotsausta koskevan kieliuudistuksen kokonaisvaikutus olisi meriturvallisuutta edistävä ja jotta uudistus palvelisi tarkoituksen mukaisesti hallituksen logistiikkaohjelmaa.

Englannin kielen käytöstä linjaluotsintutkinnoissa on nykyisessä luotsauslain 14 §:ssä säädetty muun muassa seuraavaa:

Sellaisilla tämän lain 5 §:ssä tarkoitetuilla väylillä, jotka sijaitsevat alusliikennepalvelulain (623/2005) 5 §:ssä tarkoitettuja tiedotuksia, 6 §:ssä tarkoitettua navigointiapua sekä 7 §:ssä tarkoitettua alusliikenteen järjestelypalvelua tarjoavan VTS-keskuksen alueella, linjaluotsinkirjan voi saada myös sillä edellytyksellä, että hakija:

- 1) täyttää 2 momentin 1 kohdan vaatimuksen;
- 2) on suorittanut 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun tutkinnon ja 3 kohdassa tarkoitetun koeluotsauksen englannin kielellä; (3.12.2010/1050)
- 3) hallitsee tarvittavassa laajuudessa englannin kielen;

4) tuntee väyläalueen navigoinnissa, alusliikennepalvelussa ja jäänmurtopalvelussa käytettävän paikannimistön suomeksi tai ruotsiksi.

7.2 Englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutukset luotsausten määrään

Nyt voimassa olevan luotsauslain mukaan linjaluotsintutkinnon voi 1.7.2011 alkaen suorittaa englannin kielellä ainoastaan sellaisilla väylillä, jotka sijaitsevat kaikkia palveluita tarjoavan VTS-keskuksen alueella. Uudistus ei koske tässä vaiheessa Bothnia VTS:n aluetta, joka ulottuu Kristiinankaupungista Tornioon, eikä Saimaa VTS:n aluetta, johon kuuluvat Saimaan kanava ja järviolue. Lisäksi on syytä huomioida, että luotsinkäyttövapautusta ei edelleenkään myönnetä aluksille, jotka kuljettavat lastinaan vaarallista tai haitallista ainetta.

Liikenteen turvallisuusviraston vuonna 2010 tekemässä selvityksessä arvioidaan englanninkielisen linjaluotsikirjan vaikutuksia luotsausten määrään. Tutkimuksessa luotsaustilastot on lajiteltu luotsausyhtiön käyttämän luotsausaluejaon mukaisesti, eikä siinä ole huomioitu Saimaan luotsausaluetta. Valtaosalla luotsausalueista usein luotsia käyttäneet alukset, eli linjaliikenteessä olevat alukset, aiheuttivat suurimman osan alueen luotsaustapahtumista. Näiden alusten englanninkielisen linjaluotsinkirjan hankkimisen vaikutusta luotsausten määrään on arvioitu eri tasoilla. Ensimmäisessä skenaariossa on oletettu kaikkien alusten, joilla on vuodessa yli 40 luotsaustapahtumaa, siirtyvän käyttämään englanninkielistä linjaluotsinkirjaa. Mukaan ei ole otettu sellaisia satamia, joita ympäröivän merialueen VTS-palvelut eivät mahdollista linjaluotsintutkinnon suorittamista englannin kielellä lakimuutoksen tullessa voimaan. Toisessa skenaariossa on huomioitu myös nämä satamat. Kolmannessa skenaariossa on otettu huomioon alukset, joilla on yli 30 luotsaustapahtumaa vuonna 2009. Näiden eri skenaarioiden vaikutukset luotsausten mahdolliseen vähenemiseen kyseisillä luotsausalueilla esitetään taulukossa 1.

Luotsausalue	Satamat	Skenaario 1	Skenaario 2	Skenaario 3
Ajos	Tornio, Kemi	0,00 %	5,03 %	11,81 %
Emäsalo	Sköldvik*, Tolkkinen, Kalkkiranta	30,40 %	30,40 %	32,64 %
Hanko	Dalsbruk, Hanko, Lappohja, Koverhar, Skuru	47,21 %	47,21 %	62,63 %
Harmaja	Helsinki	44,83 %	44,83 %	53,40 %
Kaskinen	Kaskinen, Kristiinankaupunki	0,00 %	0,00 %	7,08 %
Kokkola	Kokkola, Rahja	0,00 %	13,13 %	13,13 %
Kotka	Hamina, Kotka, Loviisa	39,62 %	39,62 %	46,33 %
Maarianhamina	Maarianhamina, Långnäs	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Oulu	Oulu	0,00 %	0,00 %	11,27 %
Pietarsaari	Pietarsaari	0,00 %	22,94 %	30,73 %
Pori	Pori, Merikarvia	6,74 %	6,74 %	8,90 %
Porkkala	Inkoo, Kantvik	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Raahe	Raahe	0,00 %	16,35 %	21,79 %
Rauma	Rauma, Eurajoki	25,93 %	25,93 %	43,67 %
Turku	Turku, Naantali, Parainen	25,72 %	25,72 %	34,87 %
Uusikaupunki	Uusikaupunki	17,05 %	17,05 %	17,05 %
Vaasa	Vaasa	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Yhteisvaikutus		26,67 %	28,35 %	35,77 %

Taulukko 1. Luotsausten väheneminen luotsausyhtiön aluejaon mukaisilla luotsausalueilla.

(*Linjaluotsinkirjan saanti säiliöalukselle on lakisääteisesti rajoitettu, ja tämä on tilastoissa huomioitu).

Taulukosta 1 voidaan havaita, että linjaluotsausta koskevan uudistuksen yhteisvaikutus on eri skenaarioiden perusteella huomattava. Näin tarkasteltuna luotsausten määrät vähenisivät yli neljänneksen nykyisestä. Uudistuksen vaikutus luotsausten määrään vastaisi siis kansainvälisen taloustaantumien vaikutuksia. Kun uudistuksen vaikutuksia tarkastellaan alueellisesti, voidaan havaita sen kohdistuvan ennen kaikkea Suomen etelärannikon satamiin, kuten Hankoon, Helsinkiin, Kotkaan ja Haminaan. Kyseisten satamien liikenteestä huomattava osa koostuu säännöllisestä linjaliikenteestä. Sköldvikin liikenne on myös pääosin linjaliikennettä, mutta se muodostuu lähes yksinomaan säiliöaluskuuljetuksista, joiden luotsinkäyttövapautusta on rajoitettu. Länsirannikon satamista luotsausten määrät vähenevät tarkastelun perusteella eniten Raumalla, Turussa, Naantalissa ja Uudessakaupungissa. Myös näiden satamien liikenteestä merkittävä osuus on linjaliikennettä. Naantalien sataman liikenteestä tosin huomattava osa on myös säiliöalusliikennettä. Pohjoisen satamiin ei linjaluotsausta koskevaa uudistusta voida vielä soveltaa. Jos tämä on VTS-palveluiden kehittyessä myöhemmin mahdollista, englannin kielen vaikutukset olisivat merkittävimpiä Pietarsaaren ja Raahen satamissa.

Yhteenvedona voi linjaluotsausta koskevasta uudistuksesta todeta, että sen todelliset vaikutukset selviävät vasta muutaman vuoden kuluttua siitä, kun uudistus on tullut voimaan. Skenaarioiden toteutumiseen vaikuttavat ainakin valmisteilla oleva luotsaustoinnin koulutus- ja tutkintovaatimusten uudistus, varustamoiden vuorottelujärjestelmät sekä luotsausyhtiön palvelutaso ja palvelusta perittävä hinta. Liikenteen turvallisuusvi-

rasto on tiedustellut joiltakin varustamoilta heidän kiinnostustaan hyödyntää tätä uutta mahdollisuutta. Vastausten perusteella kiinnostus on suuri. Luotsausten määrää tulee jatkossa vähentämään myös erivapauden myöntämistä koskevan lainkohdan uudistus. Sen arvioitu vaikutus luotsaustoimintaan on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin linjalaotsausta koskevan uudistuksen. Luotsauspalveluiden kysyntä tulee jatkossa joka tapauksessa vähenemään; alueelliset erot saattavat tosin olla hyvinkin suuria. Taustaselvityksessä todetaan, että Suomen luotsausmarkkinat ovat jo lähtökohtaisesti erittäin pienet. Markkinoiden pieni koko väistämättä rajoittaa sekä uusien toimijoiden kiinnostusta alalle tuloon että myös luotsauksen eri järjestämismallien taloudellisia vaikutuksia riippumatta valittavasta mallista.

8. Satamarakenteen vaikutus luotsaustoiminnan järjestämiseen

8.1 Satamat ja Suomen ulkomaankauppa

Suomen ulkomaankaupan kuljetuksista valtaosa hoidetaan meritse. Ulkomaan meriliikenteessä kuljetettiin vuonna 2009 yhteensä vajaat 83 miljoonaa tonnia lastia. Määrä vastasi noin 90 prosenttia maamme viennistä ja hieman yli 70 prosenttia tuonnista. Myös ulkomaanliikenteen henkilökuljetuksista yli 60 prosenttia tapahtui laivoilla. Merikuljetusten hallitseva asema Suomen ulkomaankaupan kuljetusmuotona perustuu ennen kaikkea maamme sijaintiin suhteessa sen tärkeimpiin kauppakumppaneihin. Vuonna 2009 Suomen kauppavaihdosta 56 prosenttia oli EU-maiden välistä, ja maamme muita tärkeimpiä kauppakumppaneita olivat samana vuonna Venäjä, Kiina ja Yhdysvallat. Suomen kotimaan kuljetukset tapahtuvat pääosin maanteitse ja rautateitse. Kotimaan vesiliikenteen tavaramäärä oli tarkasteltavana ajankohtana noin 12 miljoonaa tonnia ja matkustajamäärä hieman yli 4 miljoonaa henkilöä.

Satama on perinteisesti määritelty liikennepaikaksi, jossa tavara siirtyy maakuljetusvälineestä merikuljetusvälineeseen ja päinvastoin. Määritelmää on myöhemmin laajennettu, ja nykyisin sataman käsitteeseen katsotaan kuuluvaksi sataman maa-alue, infrastruktuuri ja lisäksi kaikki se palvelutoiminta, jota satamassa toimivat organisaatiot harjoittavat. Suomessa satamilla on keskeinen asema maamme kuljetusjärjestelmässä. Satamat toimivat vaihtopisteinä erityisesti ulkomaiden merikuljetusten sekä kotimaan maantie- ja rautatiekuljetusten välillä.

Suomessa on nykyisin kauppa- ja teollisuussatamia sekä lastauspaikkoja runsaat 80 hieman tilastointitavasta riippuen. Näistä noin kolme neljäsosaa sijaitsee rannikolla ja loput sisävesillä. Maamme ulkomaan merikuljetuksia hoidetaan noin 50 eri satamasta, joista 23 on talvisatamia ja joiden liikenne on jäänmurtaja-avustuksella turvattu myös talvisaikaan. ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*) on kansainvälinen alus- ja satamaturvallisuuden ylläpitämistä koskeva säännöstö. ISPS koskee kaikkia sellaisia satamarakenteita, jotka palvelevat yli 500 bruttonnin (GT) ulkomaanliikenteessä olevia lastialuksia tai kansainvälisessä liikenteessä olevia matkustaja-aluksia. Vuonna 2009 ISPS-säännöstön mukaisia satamarakenteita oli Suomessa 119 ja satamia 80.

Satamat jaetaan omistuksen ja avoimuuden perusteella kahteen pääluokkaan: yleisiin satamiin ja teollisuussatamiin. Yleiset satamat jaetaan edelleen kahteen ryhmään: yleisiin kunnallisiin satamiin ja yksityisiin yleisiin satamiin. Kunnallisiin yleisiin satamiin sovelletaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia (955/76) ja yksityisiin yleisiin satamiin sovelletaan yksityisistä yleisistä satamista annettua lakia (1156/1994). Teollisuussatamia koskevaa erityislakia ei ole, mutta niitä velvoittavat samat yleisesti satamatoimintoja koskevat säännökset kuin muitakin satamatyyppejä. Suomen lainsäädännön lisäksi satamatoimintoja koskevat EU:n kilpailuoikeus ja erityisesti turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja työolosuhteita koskevat kansainväliset sopimukset.

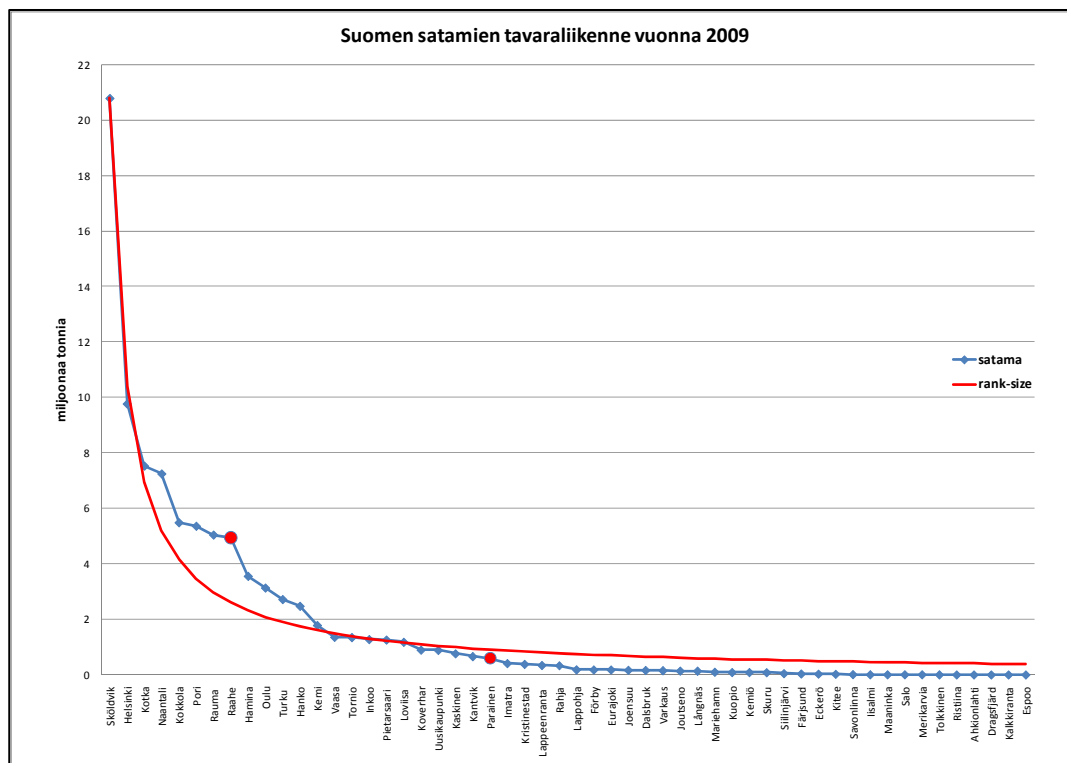
set. Satamien yhtiöittäminen tulee esille kuntalain mahdollisen uudistamisen yhteydessä.

Kuntien hallinnoimat yleiset satamat ovat avoinna kaikille, kun taas teollisuussatamat ovat teollisuusyritysten omien tuonti- ja vientikuljetusten hoitamiseen tarkoitettuja yksityisiä satamia. Yleisiä satamia on viime vuosina liikelaitostettu ja muutettu osakeyhtiöiksi. Omistukset saattavat edelleen keskittyä ja omistuspohjakin laajentua. Yleisten satamien ja teollisuussatamien perustoiminta ei ole muuttunut, mutta satamat ovat toimintaympäristön uudistuessa kehittäneet toimintaansa yhä monipuolisemmaksi. Satamien alustekniset palvelut toteutetaan nykyisin yhä useammin ostopalveluina. Kaikki satamat hankkivat luotsauspalvelun luotsausyhtiö Finnpilot Pilotage Oy:ltä. Hinauspalvelut hankitaan lähes kaikissa Suomen satamissa yksityisiltä hinausyrityksiltä. Aluksen kiinnitys ja irrotus sen sijaan hoidetaan edelleen 85 prosentissa satamia satamanpitäjän omana työnä.

8.2 Suomen satamarakenne

Suomen tilastoidut satamat luokitellaan tässä mietinnössä suuriin, keskikokoisiin ja pieniin satamiin. Luokittelu on toteutettu vertaamalla tavaraliikenteeltään suurempaa satamaa sitä seuraavaan pienempään satamaan. Joidenkin vertailuparien välillä on havaittavissa muita suurempia eroja, joiden perusteella luokittelu on voitu toteuttaa. Tämän luokittelumenetelmän mukaisesti suurten satamien ryhmään kuuluu 8 satamaa, keskikokoisten 15 satamaa ja pienten 30 satamaa. Maamme merikuljetusten kokonaismäärä oli vuonna 2009 noin 94 miljoonaa tonnia. Tästä määrästä suurten satamien osuus oli noin 70 prosenttia, keskikokoisten satamien hieman yli 25 prosenttia ja pienten satamien vajaa 5 prosenttia.

Kuvassa 1 esitetään satamien tavaraliikenteen määrät vuonna 2009 sekä rank-size eli kokojärjestyssääntöä kuvaava käyrä. Kuvassa on symbolilla eroteltu suuret, keskikokoiset ja pienet satamat toisistaan. Kokojärjestyssäännön toteutumista on satamia käsittelevissä tutkimuksissa pidetty osoituksena tasapainoisesta satamarakenteesta. Kuvasta voidaan havaita, että suuret satamat Naantalista Raaheen poikkeavat jonkin verran optimaalisesta tilanteesta, mikä kuvaa osaltaan tavaraliikenteen keskittymistä. Sama suuntaus on havaittavissa myös keskikokoisten satamien ryhmässä, vaikka tämä ryhmä muutoin myötäilee kokojärjestyssääntöä melko hyvin. Maamme pienten satamien joukko on melko suuri, ja niiden liikenteen volyymi jää kauttaaltaan alle optimaalisen tason.



Kuva 1. Suomen satamien tavaraliikenne vuonna 2009 ja rank-size eli kokojärjestyskäyrä.

8.3 Suomen väyläverkosto ja luotsattavat väylät

Vesiväylien perustamisesta ja ylläpitämisestä säädetään Suomessa vesilaissa (264/1961), vesikulkuväylien merkitsemisestä annetussa asetuksessa (846/1979) ja lais- sa Liikennevirastosta (862/2009). Säädöksiin perustuen Liikennevirasto huolehtii valtion ylläpitämien vesiväylien ja merenkulun turvalaitteiden ylläpidosta sekä lisäksi ohjaa ja valvoo vesiväylänpitoa koko maassa. Liikenneviraston ylläpitämiä väyliä on rannikolla yhteensä 8 227 km, joista 3 189 km on kauppamerenkulun väyliä. Kauppamerenkulun väyliin liittyy usein kunnan tai teollisuuslaitoksen satama väylänsineen. Sisävesiväyliä on kaikkiaan 7 999 km, joista 765 km on Saimaan syväväylään kuuluvia kauppameren- kulun väyliä. Saimaan järvalueelta merelle johtavassa Saimaan kanavassa on kahdeksan sulkukanavaa. Muualla Saimaan syväväylillä on lisäksi kaksi sulkukanavaa. Liikennevi- raston ylläpitämiä merenkulun turvalaitteita, kuten majakoita, loistoja, viittoja ja linja- tauluja on kaikkiaan noin 25 000.

Luotsinkäyttövelvollisuudesta säädetään luotsauslain (940/2003) 5 §:ssä. Sen mukaan aluksen on Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella olevilla luotsatta- viksi väyliksi määritellyillä vesilain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetuilla yleisillä kulkuväylillä käy- tettävä luotsia, jos aluksen lastin vaarallisuus tai haitallisuus taikka aluksen koko sitä edellyttää. Tarkemmat säännökset luotsattavista väylistä ovat Merenkululaitoksen an- tamissa määräyksissä luotsattavat väylät, luotsausmatkat ja luotsipaikat (19.12.2008 Dnro 2316/510/2008). Määräys on annettu luotsauslain 21 §:n nojalla. Liikenteen turval- lisuusvirasto antaa uudet luotsattavia väyliä koskevat määräykset kevään 2011 aikana. Aiemmasta poiketen uudet määräykset eivät enää sisällä tietoja luotsausmatkojen pituu- desta. Muutoksen taustalla on luotsauslain (645/2010) 21 §:n uudistus.

Luotsauspalvelua on saatavissa lähes kaikille kauppamerenkulun väylille. Kauppamerenkulun väyläverkosto on varsin laaja. Tämä johtuu sekä maantieteellisistä tekijöistä että kauppamerenkulun satamien suuresta määrästä. Kauppamerenkulun väylästään kuuluu satamiin johtavien pääväylien ohella rinnakkaisväyliä, jotka helpottavat alusliikenteen ohjausta ja tarjoavat vaihtoehtoisen reitin sää- tai jääolosuhteiden vaikeutuessa.

Viime vuoden aikana julkisuudessa käytiin ajoittain vilkastakin keskustelua Suomenlahden rannikkoväylän käytöstä, joka ulottuu Loviisan edustalta Porkkalaan. Jäätilanteen vaikeutuessa osa Suomenlahden laivaliikenteestä ohjataan rannikkoväylälle kulloisenkin tarpeen mukaan. Väylän käyttö mahdollistaa Suomenlahden meriliikenteen sujuvuuden myös vaikeissa jääolosuhteissa ja helpottaa samalla jäänmurtajien avustustoimintaa. Saariston suojassa kulkevan rannikkoväylän käyttö ei ole jokavuotista. Osittain tästä syystä johtuen, väylälle on suoritettu hyvin vähän linjaluotsinkirjoja ja myös väylän luotsauspalveluissa on ollut viime vuosina ongelmia.

Perämeren liikenne ohjataan talvisin lähes poikkeuksetta rannikon läheisyydessä kulkevan Raahe-Oulu-Kemi-väylän kautta. Vaikka luotsinkäyttö on kyseisellä väylällä vapaaehtoista, alusten päälliköt tukeutuvat usein luotsin apuun aluksen turvallisen navigoinnin varmistamiseksi. Suomenlahden rannikkoväylän ja Raahe-Oulu-Kemi -väylän luotsaus-toiminta ei ole liiketaloudellisessa mielessä kannattavaa.

Saaristomeren läpi kulkevat väylät palvelevat sekä kesä- että talviliikennettä Pohjan- ja Suomenlahdella. Alueen satamista ne palvelevat kuitenkin vain Hankoa ja Uuttakaupunkia. Tästä huolimatta väylillä on tärkeä rooli Suomen merikuljetuksissa.

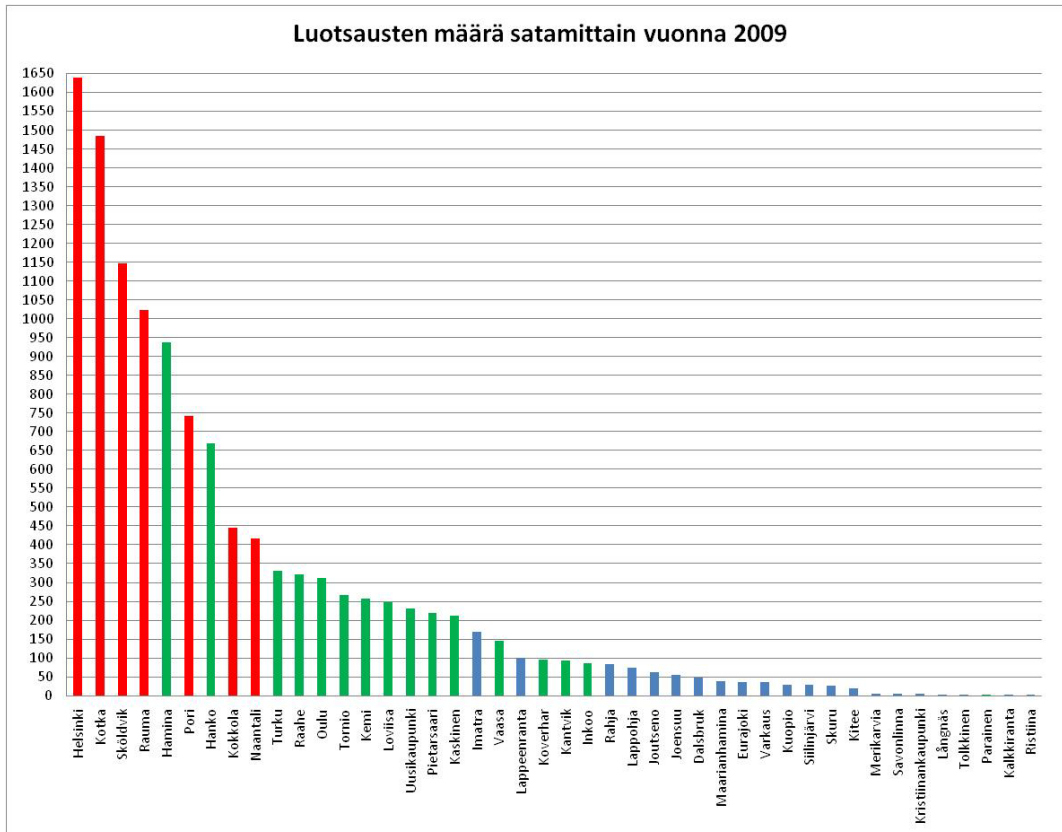
Vuosina 1998–2006 Saimaan luotsit avustivat Suomenlahden luotseja, kun luotsauspalveluiden kysyntä kasvoi rannikkoväylän käytöstä johtuen normaalia suuremmaksi. Tästä niin kutsutusta rännisusi-käytännöstä kuitenkin luovuttiin taloudellisista seikoista johtuen. Toiminnan palauttaminen ennalleen on luotsausyhtiön harkinnassa.

8.4 Luotsaustoiminta satamittain tarkasteltuna

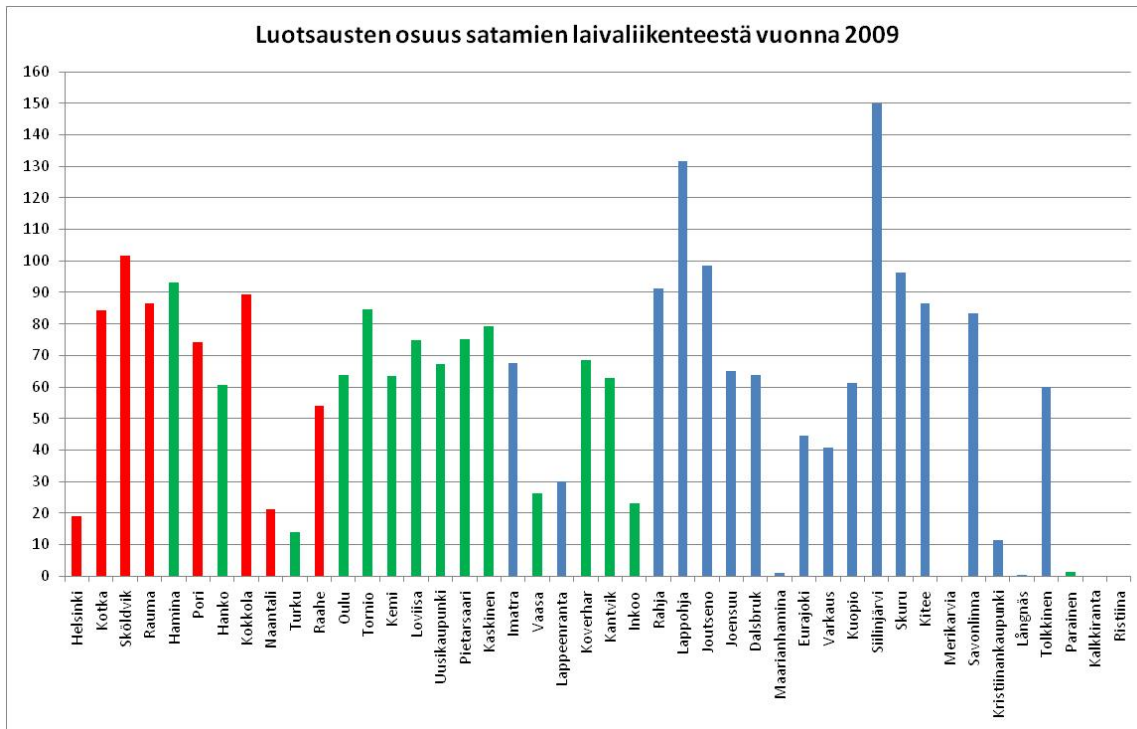
Luotsausliikelaitos jatkoi toimintaansa vuoden 2011 alusta valtion osakeyhtiönä nimellä Finnpilot Pilotage Oy. Liikelaitoksen luotsit suorittivat 25 703 luotsausta vuonna 2009, yhteensä 488 809 merimailia. Kyseisenä vuonna Suomen ulkomaankauppa väheni merkittävästi, ja tämä heijastui myös luotsaustoimintaan. Luotsausten kappalemäärät vähenivät noin 29 prosenttia ja luotsattujen merimailien määrä noin 30 prosenttia. Tappion pienentämiseksi liikelaitos joutui turvautumaan lomautuksiin ja henkilöstövähennyksiin. Luotsausliikelaitoksen palveluksessa vuonna 2009 oli 356 henkilöä, joista luotseja oli 159 ja vakituisia kutterinkuljettajia 124. Luotsaustoiminta on tänä päivänä jaettu hallinnollisesti kuuteen eri luotsausalueeseen, jotka ovat Perämeren, Selkämeren, Saaristomeren, Helsingin, Kotkan ja Saimaan luotsausalueet. Luotsauspalveluja tarjotaan kaikkiaan noin 50 eri satamaan hieman tarkastelutavasta riippuen. Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman palvelutasovelvoitteen mukaan luotsauspalvelujen odotusaika saa olla enintään kaksi tuntia merialueella ja Saimaan alueella kuusi tuntia. Liikelaitos jäi tavoitteesta 98 tapauksessa, jonka osuus kaikista luotsauksista on vajaa prosentti.

Kuvassa 2 esitetään satamakohtaiset tilastot luotsausten kappalemääristä vuodelta 2009. Satamat on kuvassa ryhmitelty edellisen kappaleen mukaisesti kuljetusvolyymitaan suuriin, keskikokoisiin ja pieniin satamiin. Suurista satamista eniten luotsauksia oli Helsingissä (1640) ja vähiten Raahessa (322). Keskikokoisten satamien luotsausten määrä oli suurin Haminassa (937) ja pienin Paraisilla (3). Pienten satamien luotsausten määrät vaihtelivat Imatran (169) ja Ristiinan (1) välillä. Luotsattujen laivojen osuus koko Suomen laivaliikenteestä vastasi tarkasteluajankohtana 39 prosenttia. Satamaryhmittäin tarkasteltuna suurten satamien laivaliikenteestä 43 prosenttia, keskisuurten 49 prosenttia ja pienten satamien, kun Maarianhaminaa ei huomioida, 34 prosenttia käytti luotsia.

Liiketaloudellisesti kiinnostavimpia ovat luotsaustoiminnassa etenkin suuret ja osa keskikokoisista satamista, jotka sijaitsevat pääsääntöisesti Suomen etelä- ja lounaisrannikolla. Pienten satamien luotsausten määrät ovat varsin vähäisiä, mutta luotsattavien laivojen osuus niiden liikenteestä on kuitenkin huomattava. Pienet satamat sijaitsevat maantieteellisesti tarkasteltuna pitkin merialueen rannikkoa. Saimaan vesialueen satamista kaikki kuuluvat tähän ryhmään. Kuvassa 3 esitetään luotsausten osuus kunkin sataman kokonaisliikenteestä. Satamakäynteihin liittyy toisinaan useampia luotsauksia. Tämä käy kuvasta ilmi erityisesti sellaisten satamien kohdalla, joissa luotsausten osuus on yli 100 prosenttia.



Kuva 2. Kaaviossa on esitetty luotsausten satamakohtaiset määrät vuonna 2009. Kaaviossa on suuret satamat on kuvattu punaisella, keskikokoiset satamat vihreällä ja pienet satamat sinisellä värillä.



Kuva 3. Kaavio kuvaa luotsattujen laivojen osuutta eri satamien kokonaisliikenteestä vuonna 2009 (Tilastot: Luotsausliikelaitos). Kaaviossa on suuret satamat on kuvattu pu-naisella, keskikokoiset satamat vihreällä ja pienet satamat sinisellä värillä.

8.5 Yhteenveto

Nykyinen monopolimalli merkitsee lyhyesti ilmaistuna luotsaustoiminnan jatkumista nykyisen kaltaisena. Tätä näkemystä tukee myös taustaselvitys.

Kilpailutusmallissa luotsausalueet voidaan muodostaa laajemmista kokonaisuuksista, joissa on mukana sekä hyvin kannattavia alueita että hiljaisen kysynnän alueita. Kilpailutusmalliin liittyy taustaselvityksen perusteella myös aluepoliittisia aspektoja. Luotsaustoiminnan nykyinen aluejako perustuu Perämeren ja Selkämeren luotsausalueita lukuun ottamatta pitkälti Merenkululaitoksen vanhaan piirijakoon. Jos luotsaustoiminta päätetään jatkossa toteuttaa kilpailutusmallin mukaisesti, nykyinen aluejako ja sen perusteet tulevat uudelleen arvioitavaksi. Monet maamme rannikon väylistä ovat sellaisia, että ne ulottuvat nykyisestä aluejakoista johtuen eri luotsausalueelta toiselle. Esimerkkinä voidaan mainita edellä kuvattu Suomenlahden rannikkoväylä. Saimaan kanavalla on myös oma erityinen asemansa sisävesien liikenteessä. Luotsauspalveluiden saatavuus ja saumattomuus kaikille luotsattaville väylille edellyttää mahdollisessa kilpailutuslaitanteessa eri luotsausyritysten välistä yhteistyötä.

Avoimen kilpailun mallissa luotsauspalveluiden tarjonnan eri alueilla määrää todellinen kysyntä. Taustaselvityksen mukaan useat toimijat uskovat mallin johtavan hintatason alenemiseen suuren kysynnän alueilla ja erityisesti palvelutason parantumiseen. Toisaalta heikomman kysynnän alueilla avoin kilpailu saattaa johtaa hintatason nousuun ja palvelutason heikkenemiseen. Avoin kilpailu saattaisi selvityksen perusteella johtaa siihen, että Suomen luotsaustoiminnan ja välillisesti myös satamaverkoston todellinen taloudellinen rakenne muodostuisi nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tämän jälkeen olisi lähinnä poliittinen päätös, tuetaanko kaupallista merenkulkua ja luotsaustoimintaa niillä alueilla, joilla kaupallinen kysyntä on vähäistä.

9. Uudenlaiset toimintamallit luotsauksessa

Luotsauksen toteuttaminen nykyisestä poikkeavilla järjestelyillä auttaisi ratkaisemaan hiljaisten alueiden luotsauksen kannattavuuden. Luotsaus voitaisiin toteuttaa laajemmalla alueella perustuen sekä kokopäiväisiin luotseihin että osa-aikaisiin luotseihin riippuen kysynnästä ja satamien tarpeista. Näin voitaisiin joustavasti tasata kausivaihteluja. Tämä edellyttäisi kuitenkin uusien toimintamallien hyväksymistä siten, että yritykset voisivat tarjota myös muita kuin luotsauspalveluita ja tarvittaessa järjestää osan toiminnastaan alihankintana. Tällöin esimerkiksi hinaajapäälliköt tai -perämiehet voisivat luotsata aluksia tarvittaessa. Toisaalta talvi- ja avovesiliikenteen vaihtelu mahdollistaisi työvoiman liikkuvuuden muun muassa jäänmurron, satamatoimintojen, luotsauksen ja hinauksen välillä.

9.1 Luotsauksen yhdistäminen muihin tehtäviin

Osa-aikaisena luotsina toimiminen toisi vaihtoehdon pienten satamien tai hiljaisten alueiden luotsauksessa. Tähän olisi mahdollisuus sisällyttää sataman toimintoihin liittyviä tehtäviä, jotka eivät estäisi luotsina toimimista mutta voisivat paikallisesti täydentää kokonaispalvelua. Pitkälle ennakoitavat alusten tulot ja lähdöt helpottavat työtehtävien järjestelyä. Esimerkiksi satamat saattaisivat olla kiinnostuneita tarjoamaan muiden palveluiden ohella luotsauspalveluita. Myös muut kuten hinaajayhtiöt voisivat hoitaa luotsaustehtäviä muiden tehtäviensä ohella täydentäen toimialaansa kokonaisvaltaiseksi palveluksi. Hinaajapäälliköt tai -perämiehet voisivat luotsata aluksia tarvittaessa.

Luotsi toimii luotsatessaan luotsauslain alaisena luotsina. Ainoastaan hänen muuna aikana käyttämänsä työpanos voi jakautua muihinkin tehtäviin. Muut tehtävät eivät saa kuitenkaan estää luotsin tehtävän suorittamista luotsauksen aikana. Hänellä tulee olla myös sama koulutus ja velvollisuus ylläpitää osaamistaan, toimii hän täysiaikaisena tai osa-aikaisena luotsina. Tarkoituksena on, ettei turvallisuus vaarannu. Luotsin, joka tekee muitakin tehtäviä, tulee noudattaa myös luotsiin sovellettavia lepoaikasäännöksiä.

Kahden samaan tapahtumaan kuuluvan palvelun, kuten luotsauksen ja hinauspalvelun, kytkeminen yhteen saattaa tuoda läpinäkyvyyssongelmia. Luotsinkäyttövelvollisuuden takia pakollinen luotsauspalvelu ja vapaaehtoinen hinauspalvelu voivat kytkeytyä yhteen kokonaispalveluksi tavalla, joka voisi vaarantaa luotsaustoiminnan riippumattomuuden. Luotsauspalvelu tulisi kaikissa tilanteissa saada ilman, että asiakas joutuu ottamaan hinauspalvelun tai muun palvelun kylkiäisenä. Tämä edellyttää läpinäkyvyyttä hinnoittelussa.

9.2 Satamien sekä hinaus- ja väylänhoitopalveluita tarjoavien yritysten harjoittama luotsaus

Työryhmän teettämässä taustaselvityksessä on pidetty mahdollisena, että ainakin osalla satamista olisi kiinnostusta alkaa tarjota luotsauspalveluita, mikäli kilpailu luotsaustoiminnassa jossain muodossa avattaisiin. Taustaselvitykseen kerätyissä asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluissa on esimerkiksi nostettu esiin, että kilpailuttamismallissa luotsaustoiminnan järjestäminen voitaisiin antaa satamien tehtäväksi (taustaselvitys s. 28). Avoimeen kilpailuun perustuvassa mallissa luotsauspalveluiden saatavuuden osalta taustaselvityksessä on arvioitu, että palveluita syntyisi tavalla tai toisella muun muassa useimpien satamien yhteyteen jo siitä syystä, että palveluiden tarjoaminen on satamien, satamiin tukeutuvien yritysten ja alusten omistajien omissa intresseissä (taustaselvitys s. 36). Työryhmä katsoo, että luotsauspalveluiden tarjoaminen olisi todennäköisesti houkutteleva liiketoimintamuoto erityisesti hiljaisille satamille, joissa osa satamahenkilöstöstä voisi muiden tehtäviensä ohella suorittaa tarvittavat luotsaukset. Tämä edellyttäisi tosin edellä esitetyn mukaisesti sitä, että luotsausta harjoittava yritys voisi tarjota luot-

sauksen ohella muitakin palveluita ja että toisaalta yksittäinen luotsi voisi suorittaa muita työtehtäviä silloin, kun hän ei suorita luotsausta.

Satamien ohella myös hinaus- ja väylänhoitoyhtiöt voisivat olla kiinnostuneita luotsauspalveluiden tarjoamisesta. Esimerkkinä voidaan nostaa esiin Baltic Pilot Ltd:n ja Meritaito Oy:n harjoittama toiminta. Vuonna 2006 Baltic Pilot Ltd niminen yritys kyseenalaisti Luotsausliikelaitoksen monopolin luotsaustoiminnassa ja aloitti oman luotsaustoimintansa Raumalla. Yrityksen luotsit, jotka olivat entisiä Luotsausliikelaitoksen henkilöitä, toimivat työaikanaan sekä luotseina että hinaajien päälliköinä tai perämiehinä. Yrityksellä oli sopimus erään varustamon kanssa sen alusten luotsaamisesta. Muut alueen luotsaukset hoiti edelleen Luotsausliikelaitos. Yrityksen toiminta johti luotsauslain selkeyttämiseen siten, että luotsaustoiminnan harjoittaminen säädettiin nimenomaisesti Luotsausliikelaitoksen yksinoikeudeksi. Tapausta ei tuolloin tutkittu ensisijaisesti kilpailun avaamisen näkökulmasta, mutta myöhemmin sitä on alettu pitää merkinä siitä, että yksityisillä toimijoilla olisi kiinnostusta luotsauspalveluiden tarjoamiseen. Yrityksen suorittamissa luotsauksissa ei sattunut vahinkoja.

10. Luotsauksen järjestämisessä huomioitavat maanpuolustukseen, merialueiden turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät seikat

Luotsausta selvittänyt työryhmä on toimikautensa aikana kuullut puolustusministeriön ja merivoimien pääesikunnan, sisäasiainministeriön Rajavartio-osaston sekä Huoltovarmuuskeskuksen edustajia. Kuulemisten tarkoituksena on ollut selvittää, mitä maanpuolustukseen, merialueiden turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyviä seikkoja tulisi huomioida, mikäli luotsaustoiminta järjestettäisiin jatkossa yksinoikeudella, alueellisesti kilpailuttamalla tai avoimena kilpailuna.

10.1 Maanpuolustuksen turvaaminen

Puolustusministeriö on kuulemistilaisuudessa sekä sen perusteella antamassaan epävirallisessa kirjallisessa lausunnossa nostanut esiin niitä asioita, joita luotsaushenkilöstöltä ja toisaalta luotsausta harjoittavilta yrityksiltä tulisi edellyttää. Puolustusministeriön mukaan luotsaushenkilöstön osalta olisi tärkeää, että salassa pidettävää tietoa käsittelevistä henkilöistä tulisi suorittaa turvallisuusselvitys. Salassa pidettävä tieto voisi koskea Liikenneviraston omistamaa kauppamerenkulun valmiusväylää tai poikkeusoloissa Merivoimien ilmoittamia miinavaarallisia alueita. Edelleen valmiusluotsien tulisi olla Suomen kansalaisia (Suomessa asuvia), jotta heidät voitaisiin valmiuslain (1080/1991) 24 §:n nojalla määrätä työvelvolliseksi ja jotta heidät voitaisiin ottaa turvallisuusselvitysmenettelyyn. Samoin tulisi varmistaa, että luotsien osaamisen taso on riittävä, jotta luotseja voitaisiin käyttää tarpeen mukaan laajalla alueella.

Puolustusministeriö huomauttaa myös, että tarvittavat ohjauskirjat ovat myönnettävissä tai myönnetty liikennetilanteen mukaisille kauppamerenkulun väylille. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kauppameriliikenne voi siirtyä tai pitää siirtää poikkeusreiteille. Tällöin luotsauspalvelua on pystyttävä siirtämään ja toiminnan volyymia kasvattamaan tarpeen mukaan. Tämä kasvattaa myös luotsausten määrää, koska linjaluotsien käyttömahdollisuus vähenee. Luotsaustoimintaan osallistuva henkilöstö ja kalusto tulee olla varattuna, ettei sitä sijoiteta muuhun toimintaan (VAP-menettely²). Lisäksi luotsaushenkilöstön tulisi osallistua varautumiskoulutukseen.

Luotsausta harjoittavan yrityksen osalta puolustusministeriö pitää tärkeänä, että yhtiöllä on kyky käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja. Luotsien riittävyys olisi varmistettava lii-

² Vapautus aseellisesta palveluksesta. Asevelvollisuuslaki (1438/2007)

kennetilanteen muuttuessa erityisesti sen vuoksi, että alusten siirtyessä poikkeuksellisille reiteille, linjaluotsaus ei ole mahdollista, mikä lisää luotsien tarvetta normaalitilanteeseen verrattuna. Tämän vuoksi luotseja olisi myös koulutettava niin, että he ovat käytettävissä laajalla alueella. Liikennetilanteen muutokset voivat olla lyhytaikaisia normaaliolojen häiriöitä tai poikkeusoloista johtuvia.

Yrityksellä olisi puolustusministeriön mukaan oltava Liikenneviraston kanssa laadittu koulutussuunnitelma riittävän luotsimäärän kouluttamiseksi kauppamerenkulun valmiusväylille valmiusluotseiksi. Koulutus olisi vuosittaista. Lisäksi luotsausta harjoittavat yritykset ovat huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä, joiden on varattava kalusto ja henkilöstö niin, että luotsauspalvelut kyetään ylläpitämään kaikissa olosuhteissa. Sopimuksin tulisi varmistaa yhtiöiden kyky tuottaa luotsauspalveluita. Erityisesti luotsausyritysten sopimuksiin olisi liitettävä varautumisvelvoite (koulutus, kalusto ja henkilöstö) sekä ehdot kustannusten jaosta. Meriliikenteen häiriöissä luotseja voidaan käyttää tarvittaessa satamiin saapuvien ja lähtevien alusten turvallisuuden ja tilannekuvan välittämisen tukena. Luotsit perehdyttäsivät alusten päälliköt vallitsevaan tilanteeseen ja huomioon otettaviin asioihin liikenteen hallinnan johtamana.

10.2 Merialueiden turvallisuus ja meripelastustoiminta

Rajavartiolaitoksen osalta merkittävää on sen rooli merialueen keskeisenä sisäisen turvallisuuden viranomaisena, joka osallistuu myös ulkoisen turvallisuuden ylläpitoon sekä normaali- että poikkeusoloissa. Merialueilla Rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat muun muassa rajavalvonta, rajatarkastukset ja rajatapahtumiin liittyvä esitutkinta, meripelastustoimen johtaminen ja suorittaminen, osallistuminen pelastustoimintaan ja sairaankuljetukseen, osallistuminen merellisen ympäristön ja luonnonvarojen turvaamiseen, osallistuminen aluevalvontaan ja sotilaalliseen maanpuolustukseen, kiireellisten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät viranomaistehtävät, osallistuminen terrorismin torjuntaan ja muiden merellisten erityistilanteiden viranomaist toimiin, tullivalvontatehtävät sekä muut merialueen lainvalvontatehtävät.

Rajavartiolaitoksen moninaisten merellisten tehtävien toteuttamisessa on merkittävässä roolissa eri yhteistoimintatahojen tuottama tieto merialueen tapahtumista, kuten havainnot erilaisista onnettomuustilanteista tai niiden uhkasta tai havainnot merialueella tapahtuvasta laittomasta toiminnasta. Yhtenä Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaosapuolena merialueella on luotsaustoimintaa harjoittava taho. Se on usein ensimmäinen fyysinen kontakti maahan tulevan kauppa-aluksen ja merialueen turvallisuutta turvaavan toimijan välillä. Lisäksi luotsaustoiminta tuottaa jatkuvasti miehitettyjä ja toimintakykyisiä meripelastusresursseja kauppamerenkulun liikennealueille, joilla muita toimijoita ei ole. Esi-merkiksi luotsiasemat voivat olla hyvin tärkeitä meripelastustilanteissa.

Rajavartiolaitoksen mukaan olisikin tärkeää, että luotsaustoimintaa kehitettäessä huomioidaisiin merialueen turvallisuuteen liittyen nykyisen kaltaisen luotsaustoiminnan tuottamat turvallisuuspalvelut. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan toiminnan säätelyssä tulisi jatkossakin luotsausta harjoittava taho velvoittaa meripelastuslain 4 §:n 4 momentin mukaisesti toimimaan osana kansallista meripelastusjärjestelmää osallistumalla meripelastukseen korvauksetta siltä osin, kuin se olisi tarpeen valmiussuunnittelua varten tai vaaratilanteessa. Käytännössä kyseeseen tulisi esimerkiksi onnettomuuspaikan lähistöllä olevan aluksen hyödyntäminen meripelastustehtävässä. Toiseksi Rajavartiolaitos pitää tärkeänä, että toimija tulisi velvoittaa luotsauslain 8 §:n 2 momentin mukaisesti ilmoittamaan myös rajaviranomaisille havainnoistaan, joilla on merkitystä Rajavartiolaitoksen tehtävien kannalta pykälässä esitettyihin meri- ja ympäristöturvallisuuden ja merialueen valvontatoimintoihin liittyen. Tällaisia voisivat olla havainnot onnettomuuksista, puutteista tai virhetoiminnoista taikka havainnot epäilyistä laittomuuksista.

10.3 Huoltovarmuuden turvaaminen

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista antamassa päätöksessä (539/21.8.2008) todetaan, että varautumistoimenpiteillä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa. Huoltovarmuuden turvaamisen osalta luotsaustoiminnan järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa tulisikin erityisesti huomioida, että kuljetuslogistinen järjestelmä on valtioneuvoston päätöksessä katsottu osaksi yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja että merenkulku on Suomen sijainnin vuoksi huoltovarmuuden kannalta merkittävin kuljetusmuoto. Luotsaus on merenkulun turvallisuuteen liittyvänä toimintona osa tätä kokonaisuutta. Huoltovarmuustyössä kuljetuslogistiikan varautuminen painottuu logistisen järjestelmän toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen kaikissa tilanteissa (mukaan lukien poikkeusolot), mikä toteutetaan logistisen järjestelmän osatekijöiden riskienhallinnan avulla. Tämän vuoksi myös luotsauksen järjestämisestä koskevassa päätöksenteossa huoltovarmuuteen liittyvät riskit tulisi huomioida.

Luotsaus on tähän asti ollut viranomaisluonteista toimintaa, jolle on kuulunut valmiuslain mukainen varautumisvelvoite. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta ei ole kuitenkaan oleellista, tuottaako luotsauspalvelut viranomainen vai yksityinen toimija tai yksityiset toimijat, kunhan toiminnan jatkuvuus, toiminnan turvallisuus ja palvelun laatu (saatavuus) on varmistettu yhteisesti sovituilla menettelytavoilla, joihin toimija tai toimijat sitoutuvat. Näin ollen olennaista olisikin siinä tapauksessa, että palvelu kilpailutetaan, että palvelun tilaaja määrittäisi kilpailutuksen yhteydessä halutun palvelutason. Tämä voitaisiin varmistaa asettamalla toimijalle tai toimijoille varautumisvelvoite, minkä tavoitteena olisi toiminnan jatkuvuuden turvaaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Samalla tulisi kuitenkin varmistaa, etteivät luotsauksen kustannukset nousisi merkittävästi nykyisestä tasosta.

11. Kilpailun avaaminen luotsaustoiminnassa ja perustuslain 120 ja 124 §:n sekä 18 §:n 1 momentin tulkinta

11.1 Perustuslain 120 §: Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaan osalta luotsauksen järjestämisessä tulisi huomioida itsehallintolain (1144/1991) säännökset maakunnan toimivallasta. Lain 18 §:ssä säädetään maakunnan lainsäädäntövallasta. Pykälän 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä on säädetty mm. valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskevan 27 §:n 13 kohdassa, jonka mukaan lainsäädäntö kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevissa asioissa kuuluu valtakunnalle. Itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan myös kauppamerenkulun ja kauppamerenkulun väylien osalta maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin niihin liittyvän elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Maarianhaminan liikenteessä suurin osa on matkusta- ja alusliikennettä, ja alusten navigoinnista vastaavalla henkilöllä on pääsääntöisesti linjalaotsinkirja. Ahvenanmaan pienempiin satamiin liikennöivät alukset toimivat pääsääntöisesti erivapauden antamin valtuuksin. Osa satamista on myös sellaisia, joihin ei ole luotsinkäyttövelvollisuutta. Luotsausyhtiöllä on lupa elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa.

11.2 Perustuslain 124 § ja 18 §:n 1 momentti: Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja elinkeinovapaus

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi

eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Edelleen pykälässä säädetään, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 12/2010 vp (HE 251/2009 vp laiksi luotsauslain muuttamisesta) ottanut kantaa luotsaustoiminnan oikeudelliseen luonteeseen. Valiokunnan lausunnon mukaan kokonaisuutena arvioiden — erityisesti huomioiden alusliikenteeseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät valvontatehtävät ja ilmoitusvelvollisuudet — luotsaukseen sisältyy sellaisia tehtäviä ja piirteitä, joita voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä. Luotsaustoiminnan järjestämisestä on valiokunnan näkemyksen mukaan siten syytä arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta katsoi, ettei luotsaukseen kuitenkaan liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, eikä sitä siksi ole pidettävä toimintana, joka PL 124 §:n mukaan voitaisiin antaa vain viranomaisen hoidettavaksi.

Luotsausliikelaitoksen yhtiöittämisen yhteydessä 1.1.2011 alkaen luotsausyhtiön yksinoikeus luotsaustoiminnan harjoittamiseen säilytettiin. Yhtiöittämisen ei ole katsottu vaikuttaneen luotsaustoiminnan oikeudelliseen luonteeseen, eli sen voidaan edelleen katsoa sisältävän tiettyjä julkisen hallintotehtävän piirteitä.

PL 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden osalta valiokunta on lausunnossaan PeVL 12/2010 vp viitannut säännöksen tulkinnasta antamiinsa lausuntoihin (PeVL 40/2002 vp, PeVL 20/2006 vp), joissa se on katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu elinkeinovapauden piiriin. Valiokunnan mukaan niin kauan kuin luotsausta pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, ei järjestelyä arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä ei valiokunnan mukaan voida myöskään tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle. Elinkeinovapaus tulisiikin täysimääräisesti arvioitavaksi vasta siinä vaiheessa, jos luotsaustoiminta päätettäisiin järjestää vapaan elinkeinotoiminnan lähtökohdista.

Luotsaustoiminnan järjestäminen jatkossa kilpailuttamalla tai avoimessa kilpailussa ei työryhmän näkemyksen mukaan vaikuttaisi toiminnan luonteeseen sillä tavoin, että luotsaustoimintaan liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen viittaavat piirteet poistuisivat. PL 124 §:n julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevien säännösten ei kuitenkaan voida katsoa muodostavan estettä kilpailuelementtien lisäämiselle luotsaustoiminnassa joko kilpailuttamisen tai avoimen kilpailun kautta. Toisaalta on kuitenkin tärkeää varmistaa, että pykälässä säädetyt edellytykset julkisen tehtävän siirtämiseksi muulle kuin viranomaiselle täyttyvät. Näin ollen asiasta tulisi myös kilpailutusmallissa ja avoimessa kilpailussa säätää lailla tai lain nojalla ja siirtämisen tulisi olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Kilpailua avattaessa tulisi luotsaustoimintaa ja luotsausta harjoittavia tahoja koskevassa erityislainsäädännössä varmistaa, ettei järjestely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Siirtyminen nykyisestä yhden valtionyhtiön mallista usean markkinaehtoisesti toimivan palveluntarjoajan malliin korostaisi käytännössä erityisesti riittävän viranomaisvalvonnan merkitystä. Myös avoimen kilpailun mallissa tarvittaisiin tästä syystä toimilupasäätely tai muu vastaava mekanismi, jonka avulla voitaisiin ennalta varmistaa kunkin luotsaustoimintaa harjoittavan tahon edellytykset tarjota luotsauspalveluita ammattitaitoisesti ja luotettavasti.

12. Luotsauksen kilpailuttaminen hankintalainsäädännön ja EU:n valti- ontukisääntelyn näkökulmasta sekä arvonlisäverovelvollisuuteen liit- tyvät kysymykset

Työryhmän teettämässä taustaselvityksessä hankintalainsäädäntö ja EU:n valtiontuki-säännöt on todettu merkittäväksi reunaehdoksi, jotka tulee huomioida kilpailuttamismal-lia ja luotsauksen kilpailulle avaamista suunniteltaessa. Tältä osin hankintalaki (348/2007) käsittelee tapoja ostaa palveluita, tavaroita tai urakoita hankintayksikölle, kun taas EU:n valtiontukisäännöt koskevat tilanteita, joissa julkinen sektori myöntää yri-tykselle suoraa tukea tai muuta etua. Koska kyseisiin asiakokonaisuuksiin ei ole lähem-min kiinnitetty taustaselvityksessä huomiota, työryhmä on katsonut perustelluksi nostaa niiden osalta esiin seuraavat seikat.

12.1 Hankintalainsäädäntö

Julkisia hankintoja säädellään hankintalailla, jonka soveltamisalaan kuuluvat hankinnat tulee lähtökohtaisesti kilpailuttaa. Hankintasopimusten ohella hankintalain sovelta-misalaan kuuluvat myös palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset eli palvelukonsessi-ot. Hankintalain 5 §:n 6 kohdan mukaan palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelu-jen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Palvelukonsessioihin sovelletaan hankintalain III osaa, vaikka käyttöoikeussopimuksen ennakoitu arvo jäisi alle EU-kynnysarvon. Tämä johtuu siitä, että palvelukonsessiot eivät kuulu EU:n hankintadirektiivin 2004/18/EY soveltamisalaan.³

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkkejä on edelleen täsmennetty. Tunnusomaista käyttöoikeussopimukselle on ollut ensinnäkin se, että rahallisen vastikkeen sijasta sopimuskumppanille on siirtynyt oikeus työn tai palve-lun käyttöön. Toiseksi järjestelyissä on palveluntarjoajalle usein siirtynyt oikeus kerätä palvelun käyttäjiltä/asiakkailta käyttöön perustuvia maksuja, joita on usein tarvittaessa täydennetty julkisen sektorin subventioilla. Kolmanneksi palveluja koskevissa käyttöoike-ussopimuksissa käyttöoikeuden rinnalla palveluntarjoajalle on siirtynyt myös jonkinlainen riski (esimerkiksi liiketoiminnallinen) asiakkaiden riittävydestä.

Työryhmän näkemyksen mukaan luotsauspalvelun voidaan katsoa täyttävän em. käyttö-oikeussopimuksen tunnusmerkit. Käytännössä luotsauspalvelujen hankinta voidaan to-teuttaa esimerkiksi taustaselvityksessä esitetyllä tavalla siten, että hankintayksiköltä siirtyy palveluntarjoajalle hyödyntämisoikeuden lisäksi rahaa (subventio kannattamatto-missa kohteissa) tai toisin päin kannattavissa kohteissa, joissa palvelujen tarjoaja mak-saa hankintayksikölle hyödyntämisoikeudesta. Mahdollisesta subventiosta tai mahdoli-suudesta kilpailla hankintayksikölle tulevilla vastikkeella olisi tiedotettava avoimesti tar-jouskilpailuun osallistuneita. Valittavan hankintamenettelyn suhteen kyseeseen voi tulla esimerkiksi kilpailullinen neuvottelumenettely, jota voidaan käyttää hankintalain 29§:n mukaisesti erityisen monimutkaisissa hankinnoissa. Menettelyn myötä hankintayksikön (Liikenneviraston) ei tarvitse hankinnan alkuvaiheessa tuntea hankinnan kohdetta kaikki-ne yksityiskohtineen, vaan ratkaisusta voidaan käydä lähempiä keskusteluja ennen tar-jousten pyytämistä.

³ Hankintadirektiivin 2004/18/EY 17 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta vastikkeet-tomiin oikeustoimiin eikä direktiivissä määriteltyihin palveluja koskeviin käyttöoikeusso-pimuksiin.

12.2 EU:n valtiontukisääntely

EU:n valtiontukisääntely koskee tilanteita, joissa julkinen sektori myöntää yritykselle suoraa tukea tai muuta taloudellista etua. Julkisen sektorin toimenpiteen katsominen valtiontueksi (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan merkityksessä) edellyttää neljän kumulatiivisen kriteerin täyttymistä.⁴ Käytännössä luotsausta kilpailulle avattaessa EU:n valtiontukisääntöjen soveltaminen saattaa tulla kyseeseen sekä taustaselvityksessä esitetyssä "kilpailuttamismallissa" että toimilupapohjaisessa "avoimen kilpailun" mallissa, mikäli luotsauspalvelua - esimerkiksi luotsausta joillain alueilla - päätetään tukea valtion varoin.

Työryhmän näkemyksen mukaan mahdollisessa subventiotilanteessa EU:n valtiontukisäännökset tulee ottaa huomioon esimerkiksi määrittämällä luotsauspalvelu (esim. tietyllä reitillä) ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi (SGEI) ja määrittämällä palvelun tuottamisesta maksettava korvaus SGEItä koskevien valtiontukisääntöjen mukaan. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluja, joiden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palvelutuottajalle julkisen palvelun velvoitteen palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Liikenteen alaa koskevan unionin oikeuskäytännön perusteella myös luotsipalveluja on katsottu tällaisiksi palveluiksi. Suomen luotsausmarkkinoiden verrattain pienen koon takia palvelujen tuottamisesta maksettavasta korvauksesta ei todennäköisesti tarvitsisi tehdä valtiontuki-ilmoitusta komissiolle, jos säännöissä säädetty edellytykset täyttyvät.⁵

Suomessa palveluvelvoitteen antaminen on liittynyt tyypillisesti palvelujen saatavuuden turvaamiseen ja tilanteeseen, jossa palvelun tuottamiseen ei ole syytä tai toisesta toimivista markkinoista. Markkinoiden toimimattomuus on pääsääntöisesti testattava. Tällaisessa tapauksessa palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi ja korvauksen maksaminen SGEItä koskevien valtiontukisääntöjen mukaan voi olla julkisten varojen näkökulmasta hankintalain mukaista kilpailuttamista toimivampi ratkaisu. Näin on, sillä ko. valtiontukisäännöt mahdollistavat viranomaiselle palvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten tarkan kontrolloimisen ja kustannusten pitämisen kohtuullisena. Palvelusta maksettavaan korvaukseen liittyy niin sanottu ylikompensaation kieltä (korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamisesta, kun otetaan huomioon tähän liittyvät tulot ja velvoitteiden täyttämiseksi mahdollisesti tarvittava oman pääoman kohtuullinen tuotto).

Tällä hetkellä Suomessa Saimaan alueen luotsaus on määritetty SGEI-palveluksi. Palvelusta maksettavan vuotuisen korvauksen on katsottu täyttävän komission päätöksen (842/2005) mukaiset edellytykset, minkä takia tuki on vapautettu komissiolle tehtävästä valtiontuki-ilmoitusvelvollisuudesta. Saimaan luotsauksen hintatuesta on raportoitu komissiolle Suomen SGEI-palveluita käsittelevässä kertomuksessa joulukuussa 2008.

12.3 Arvonlisäverovelvollisuus luotsaustoiminnassa

Luotsausliikelaitos ei ollut toiminnastaan arvonlisäverovelvollinen. Kyse ei ollut silloisen tulokannan mukaan arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:ssä tarkoitettua liiketoiminnasta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että liikelaitos ei maksanut omasta "arvon lisästään"

⁴ Tuki 1) on peräisin julkisen sektorin (valtion, kunnan tai kuntayhtymän) varoista, 2) on selektiivistä, eli antaa valikoivan edun tietyille yritykselle tai toimialalle 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua 4) saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

⁵ Komission päätöksessä (2005/842/EY) on lähemmin määritelty edellytykset jolloin ilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa: mm vuotuisen korvauksen määrä alle 30 MEUR ja tuen saajan kaikkien toimintojen yhteenlaskettu liikevaihto ennen veroja kahdelta edeltäneeltä tilikaudelta alle 100 MEUR.

lainkaan arvonnlisäveroa mutta ei toisaalta ollut oikeutettu myöskään saamaan hankkimistaan hyödykkeistä alv-palautuksia. Muista hyödykkeistä maksetut arvonnlisäverot jäivät toimialan piiloverotukseksi myös ulkomaanliikenteessä.

Nykyinen luotsausyhtiö on toiminnastaan arvonnlisäverovelvollinen. Sen verokanta on kuitenkin ulkomaanliikenteessä kansainvälisen vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti 0 prosenttia. Kotimaan sisäisistä luotsauksista maksetaan arvonnlisäveroa, mutta koska tällaisia luotsauksia ei käytännössä juurikaan ole, niiden merkitys on erittäin vähäinen. O-verokanta tarkoittaa käytännössä sitä, että osakeyhtiö saa hankkimistaan hyödykkeistä maksetut arvonnlisäverot verottajalta palautuksina, eikä maksa veroa omasta arvonnlisästään. Toimialalla ei nyt ole luotsauksesta alv-kustannuksia.

Mikäli kilpailu luotsaustoiminnassa tulevaisuudessa avataan ja yritykset voivat luotsauspalveluiden ohella tarjota muita palveluita, tulisi selvittää, miten eri palveluiden erilainen verotuskohtelu olisi huomioitava.

13. Kilpailumallien valtiontaloudelliset vaikutukset

13.1 Luotsausmarkkinoiden rakenne

Vuoden 2011 alusta perustetulle valtion omistamalle luotsausyhtiö Finnpiilot Pilotage Oy:lle periytyi valtion Luotsausliikelaitokselta 30 miljoonan euron liikevaihto ja monopoliasema omalla rajatulla toimialueellaan. Sillä on luotsauksessa noin 40 prosentin markkinaosuus ja loput 60 prosenttia luotsauksista hoidetaan alusten omaan miehistöön kuuluvien linjaluotsien kirjoilla. Jos linjaluotsaus hinnoiteltaisiin samalla tavalla kuin valtionyhtiön luotsaukset, luotsausmarkkinoiden liikevaihdoksi saataisiin yhteensä 75 miljoonaa euroa.

Valtionyhtiön luotsauksen markkinaosuuteen odotetaan vaikuttavan merkittävästi 1.7.2011 voimaan tulevan luotsauslain muutoksen, joka mahdollistaa linjaluotsinkirjan saamisen myös englannin kielellä. On arvioitu, että valtionyhtiön markkinaosuus laskisi lähivuosina 30 prosenttiin, joka voi pudottaa liikevaihdon alle 25 miljoonaan euroon. Työryhmän teettämässä taustaselvityksessä ennakoitaan luotsausmarkkinat erittäin pieniksi, 20–30 miljoonan euron haarukkaan ja noin 20 000–30 000 luotsaukseen.

Valtionyhtiön luotsausmonopolissa on merkittävänä erityispiirteenä Saimaan alueen luotsaus, jota valtio rahoittaa vuosittain SGEI-palveluna 4,2 miljoonan euron hintatuella. Kun Saimaan luotsaukseen jo nykyisin kohdistetaan yksi neljäsosa valtionyhtiön luotseista, valtionyhtiön rannikkoalueella tapahtuvan luotsauksen liikevaihto voi jäädä lähivuosina noin 15 miljoonan euron tasolle. Valtionyhtiölle tämä on haasteellista, kun pienenevästä markkinaosuudesta huolimatta luotsausvelvoite koskee noin 55 satamaa.

Valtionyhtiön rajatusta monopolista huolimatta paineet luotsaushenkilökunnan vähentämiseen ja kiinteiden kustannusten alentamiseen ovat olemassa. Vaikka luotsausmaksuista ei enää päätetä asetuksella, vaan päätösvalta on valtionyhtiön hallituksella, luotsausmaksujen korotuksilla on haastavaa pitää yllä vanhaa palvelurakennetta.

Luotsauksen kilpailun avaamista on eri selvityksissä tarkasteltu käytännössä vain rannikon luotsauksen osalta. Saimaan luotsauksen avaamista kilpailulle ei ole viime vuosien selvityksissä arvioitu – sen on oletettu toimivan nykyisellään eli monopolina ja valtion hintatuella. Näin tarkastellen kilpailun avaamisen selvittämiset kohdistuvat valtionyhtiön ehkä jatkossa alle 25 miljoonan euron kokonaisliikevaihdosta noin 15 miljoonan euron rannikkoluotsauksen osuuteen. Alle 10 miljoonan euron liikevaihdon Saimaan luotsaus on tässä tarkastelussa jätetty nykyiselleen.

Luotsauksen kilpailulle avaamista selvitettiin liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa 5/2009 kolmen mallin vertailulla: monopolin jatkaminen, alueellinen kilpailuttaminen ja avoin kilpailu. Tätä jakoa on käytetty myös tämän työryhmän teettämässä taustaselvityksessä 8.12.2010. Seuraavaan on koottu eräitä taloudellisia näkökohtia kilpailun avaamisesta samalla jaottelulla.

13.2 Monopolin jatkaminen

Monopolin jatkaminen olisi käytännössä nykyisen tilanteen jatkamista. Taustaselvityksessä on esitetty, että kilpailun avaamisen näkökulmasta monopolin jatkamisella ei ole varsinaisia taloudellisia vaikutuksia. Taustaselvityksessä on myös kiinnitetty kriittisesti huomioita siihen, että etenkin julkisen vallan suojeluksessa toimivan monopolin ja hinnoitteluvapauden yhdistäminen ei johda taloudellisesti tehokkaaseen lopputulokseen, eikä taustaselvityksen mukaan valtion monopoliyritykselle tulisi näin ollen antaa vapautta hinnoitella itse palveluitaan.

Luotsausliikelaitos ja vuoden 2011 alusta perustettu luotsausyhtiö soveltavat hinnoittelussaan yhtenäishinnoittelun periaatetta, jossa liiketaloudellisesti kannattavien luotsausalueiden ylijäämällä ristisubventoidaan alikatteellisten luotsausalueiden alijäämää merialueella. Rannikolla alikatteellisten luotsausalueiden ja luotsattavien väylien osuus kokonaisuudesta on merkittävä.

Saimaan luotsausalueen kokonaan liiketaloudellisesti kannattamatonta toimintaa tuetaan valtion talousarviosta luotsausyhtiölle maksettavalla 4,2 miljoonan euron vuotuisella tuella. Unionin valtioneuvoston kannalta Saimaan luotsaus on määritelty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin (SGEI) liittyväksi palveluksi. Tuki on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakkoilmoituksesta, sillä hintatuen on katsottu täyttävän SGEItä koskeissa valtioneuvoston päätöksissä (komission päätös (842/2005)) määritellyt edellytykset.

Luotsausmaksujen rakenteesta ja hinnoittelusta päättäminen siirtyi vuoden 2011 alusta luotsausyhtiön hallituksen tehtäväksi. Luotsauslain (1050/2010) siirtymäsäännöksen perusteella hallitus on päättänyt vuonna 2011 sovellettavista luotsausmaksuista. Maksujen rakenne säilytettiin ennallaan ja merialueen luotsausmaksuihin tehtiin viiden prosentin tasokorotus. Hallitus piti tasokorotusta välttämättömänä, koska luotsausmaksuja ei ollut korotettu vuoden 1998 jälkeen, vaikka vuosina 1998 – 2010 kustannusinflaatio oli nousut yhteensä noin 20 prosenttia. Luotsauksen siirtyessä vuonna 2004 Luotsausliikelaitokselle otettiin käyttöön edellä mainittu Saimaan luotsauksen hintatuki, joka on osaltaan vähentänyt luotsausmaksujen korotuspaineita.

Luotsauksen hinnoittelua rajataan toimialalainsäädännössä. Luotsauslain (1050/2010) mukaan luotsausmaksujen tulee olla kohtuullisia ottaen huomioon aiheutuneet kustannukset ja kohtuullinen tuotto. Muutoksena aikaisempaan valtioneuvoston maksuasetuksella määrättyyn luotsaustaksaan todetaan, että maksujen tulee perustua todelliseen matkaan, kun se tällä hetkellä on porrastettu matkojen pituuden mukaan. Myös porrastettu maksujärjestelmä eri variaatioilla on tulevaisuudessa mahdollinen. Luotsausmaksujen muutoksista tulee ilmoittaa asiakkaille vähintään kuusi kuukautta ennen muutosten voimaantuloa. Uuden lainsäädännön mukaisista vuoden 2012 luotsausmaksuista tulee siten ilmoittaa asiakkaille kesäkuussa 2011.

Englanninkielisen linjaluotsauksen käyttöönotto heinäkuun 2011 alusta tulee vähentämään luotsausyhtiön tarjoamien luotsauspalvelujen tarvetta ja siten supistamaan luotsausyhtiön liikevaihtoa ja markkinaosuutta kaikista luotsauksista. Muutoksen taloudellisia vaikutuksia on hyvin vaikea ennakoida etukäteen. Eräät tutkimukset ennustavat useiden kymmenien prosenttien laskua luotsausyhtiön luotsattaviin laivamääriin ja osa tutkimuksista vain muutamien prosenttien laskua. Todennäköisesti markkinaosuuden lasku tulee olemaan noin 10–20 prosenttiyksikköä nykyisestä tasosta. Näin suurella markkinaosuu-

den muutoksella tulisi olemaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia luotsausyhtiön liike-taloudelliselle kannattavuudelle. Nykyisellä palvelutasovaatimuksella paineet luotsausyhtiön luotsausmaksujen korottamiseen ovat olemassa.

13.3 Alueellinen kilpailuttaminen

Valtionyhtiön sisäinen toimintajako perustuu viiteen rannikkoalueeseen ja sisämaan Saimaan alueeseen. Aikaisemmassa työryhmässä tai tämän työryhmän teettämässä taustaselvityksessä ei ole varsinaisesti otettu kantaa alueisiin tai niiden määrään.

Jos jokaiselle alueelle myönnettäisiin kilpailuttamalla määräaikaista toimiluvaa, kilpailuttamisen tuloksena olisivat alueelliset monopolit. Kilpailuttaminen on kuitenkin mahdollista toteuttaa myös siten, että varsinkin vilkkaamille alueille voitaisiin valita useampia palveluntuottajia. Käytännössä kilpailuttaminen merkitsisi todennäköisesti myös nykyisen valtionyhtiön toiminnan jakamista tavalla tai toisella. Jos nykyisin alueilla toimivat luotsit siirtyisivät uusien toimijoiden henkilöstöiksi, toiminnan jatkuvuus voisi olla turvattu. Käytännössä tämä kuitenkin edellyttäisi runsaasti jatkotarkastelua ja -valmistelua.

Taustaselvityksessä alueellinen kilpailuttaminen toteutettaisiin huutokaupalla, joka voisi tuottaa valtiolle tuloja osassa alueita ja joillain alueilla yhteiskunta voisi maksaa korvausta luotsausoperaattorille. Taustaselvityksessä esitetty arvio on seuraava:

”Tehokkaasti toteutettujen huutokauppojen yhteydessä todennäköinen tulema on se, että tietyillä, hyvin kannattavilla alueilla, lähinnä etelärannikolla, toimijat ovat valmiita maksamaan oikeudesta alueelliseen luotsaukseen. Joillain alueilla, esimerkiksi Perämerellä, voi syntyä tilanteita joissa luotsaustoiminta edellyttää julkista panostusta. Kokonaisuudessaan luotsaustoiminta on tuottanut Luotsausliikelaitoksen olemassaolon ajan taloudellista lisäarvoa, joten nettosumma jäänee huutokauppojen yhteydessä valtion budjettitalouden kannalta positiiviseksi.”

Taustaselvityksessä esitetyn arvion mukaan *”positiivinen tai negatiivinen vaikutus valtion budjettitalouteen liikkuu korkeintaan muutamassa miljoonassa eurossa”*. Saimaa on kuitenkin jätetty tarkastelun ulkopuolelle seuraavasti: *”Tämän hetkistä Saimaan tilannetta ei voi käyttää esimerkkinä siitä, mitä kilpailuttamisen merkitys valtion budjettitalouden kannalta on muualla. Alueen toimintaympäristö eroaa merialueista merkittäväällä tavalla”*.

Alueellisessa kilpailuttamisessa luotsauksen hinnoittelusta voi olla omia rajoituksia, mutta luultavimmin valtakunnallista yhtenäishinnoittelua ei enää olisi. Jos kilpailutettujen alueiden sisällä olisi yhtenäishinnoittelu, tuottavimmat ja tappiollisimmat luotsausreitit voisivat muodostaa yhdessä kannattavan kokonaisuuden. Tämä tarkoittaisi alueiden sisällä satamien välistä ristosubventiota, kun nykyisin on valtakunnallista satamien välistä ristosubventiota. Silti eri alueiden välille saattaisi syntyä merkittäviäkin hintaeroja.

Toisaalta hintaeroja voitaisiin lieventää sisällyttämällä taustaselvityksessä esitettyyn huutokauppaan mekanismi, jonka avulla kannattavilta alueilta kerättävillä maksuilla alennettaisiin kannattamattomien alueiden luotsauskustannuksia. Sen avulla voitaisiin myös osaltaan turvata luotsauspalveluiden saatavuutta koko maassa.

Vaikka luotsausmaksut eivät yleisesti ottaen ole kovin merkittäviä satamamaksuihin ja väylämaksuihin verrattuna, niin muutostilanteessa uudet luotsausmaksut voivat tuoda esille vaatimuksia yhteiskunnan tasaus- ja/tai tukitoimista. Korkeimmat luotsausmaksut voivat osaltaan lisätä omien linjaluotsien käyttöä – mikä vie luotsausmaksutuloja ja osaltaan lisää luotsausmaksujen korotuspaineita.

Alueellisen kilpailutuksen mallissa luotsauksen hinnat vaihtelevat kilpailutettujen alueiden välillä merkittävästikin. Mallin yksityiskohtaisempi selvittäminen voi antaa vastauksen siihen, voidaanko kohtuuhintaiset luotsauspalvelut turvata myös heikon kysynnän alueilla

ilman, että valtion nykyistä budjettirahoitteista Saimaan hintatukea jouduttaisiin laajentamaan tavalla tai toisella myös rannikkoalueille.

13.4 Avoin kilpailu

Avoimessa kilpailussa valtionyhtiö voisi jatkaa toimintaansa yhtenä kilpailijana. Kun alalle voisi tulla vapaasti täytettyään tietyt kelpoisuusehdot, luotsausmarkkinoilla tapahtuisi monenlaista muutosta. Kermankuorinnasta taustaselvityksessä on esitetty seuraava arvio: *”Kermankuorinta-ajatuksen takana oleva logiikka on intuitiivinen, mutta taloudellisesti tarkastelussa huoli ”kermankuorinnasta on vain osittain perusteltua. Kilpailun keskittyminen kovan kysynnän alueille on luonnollista ja toivottavaa. Tämä johtaa suurimpiin kokonaistaloudellisiin, myönteisiin vaikutuksiin”.*

Taustaselvityksessä on arvioitu avoimen kilpailun voivan vaikuttaa merkittävästi satamaverkostoon seuraavasti: *”Toisin ilmaistuna avoin kilpailu saattaisi johtaa siihen, että Suomen luotsaustoiminnan ja välillisesti myös satamaverkoston todellinen taloudellinen rakenne muodostuisi nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tämän jälkeen olisi lähinnä poliittinen päätös, tuetaanko kaupallista merenkulkua ja luotsaustoimintaa niillä alueilla, joilla sille ei ole aitoa kaupallista kysyntää. Mikäli myönteinen päätös tähän kysymykseen edellyttäisi julkista tukea, looginen johtopäätös olisi tämän hyväksyminen päätöksen hintana”*

Taustaselvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että nykyinen satamaverkko, jonka alueella valtionyhtiön on tarjottava luotsauspalveluita, on hyvin laaja. Kuten edellä jaksossa 8 ilmenee, nykyisin maassa on useita satamia, jossa valtionyhtiön luotsi käy vain muutaman kerran vuodessa, jopa yhdenkin kerran. Luotsauksessa ei ole samanlaista satamakohtaista luokitusta kuin jäänmurrossa, jossa on nimetty 23 talvisin auki pidettävää satamaa. Käytännössä nämä talvisatamat ovat samalla luotsauksen talvisatamia. Koska luotsaus on pakollista, tulee palvelun saatavuus taata. Satamien toiminta-ajat antavat pienen mahdollisuuden suunnitella työaikoja. Kaikki vaarallisten aineiden kuljetukset, joissa on luotsaus pakollista, edellyttävät luotsipalvelujen saatavuutta 24/7. Tämä johtuu öljysatamien toiminnan ympärivuorokautisuudesta.

Talviluotsauksella tarkoitetaan alusten luotsausta jääoloissa väylillämme. Jääolosuhteista johtuen alukset saatetaan joutua ohjaamaan myös poikkeaville reittivalinnoille, jotta varmistetaan alusten turvallinen kulku. Tästä sovitaan yhteistyössä jäänmurron, luotsauksen ja liikenteen ohjauksen kesken. Tärkeimmät tällaiset väylät ovat Suomenlahden talviväylä Loviisa-Porkkala ja Pohjanlahden Raahe-Oulu-Kemi väylä. Myös Saaristomeren läpi kulkevat väylät toimivat kovina jäätalvina turvallisina kauttakulkuväylinä Itämereltä ja Suomenlahdelta Pohjanlahdelle. Näille väylille ei yleensä ole kauppa-aluksilla linjaluotsinkirjoja, jolloin luotsien tarve hetkellisesti nousee jyrkästi. Luotsaus jääoloissa on vaativaa ja vaihtoehtoisten väylien käyttö niin tärkeää kauppamerenkululle, että luotsauksen saatavuus myös avoimen kilpailun tapauksessa on voitava varmistaa.

Todennäköistä on, että avoin kilpailu vaatisi rinnalleen ainakin yhden toimijan, jolle on tavalla tai toisella annettu velvollisuus huolehtia luotsauspalvelujen saatavuudesta kaikissa olosuhteissa. Jos tällainen velvoite annettaisiin valtionyhtiölle, kilpailluilla markkinoilla sen yhtenäishinnoittelusta jouduttaisiin luopumaan. Tällöin monien satamien luotsauksen osalta kustannukset nousisivat siten, että tulisi joko harkita palvelutason laskemista tai yhteiskunnan tukitoimia. Yhtenä keinona nykyisen palvelutason turvaamiseksi voidaan harkita yleispalveluveloitteen osoittamista joillekin toimijoille. Rahoitus yleispalveluveloitteen hoitoon kerättäisiin tarvittaessa alalta perittävillä maksuilla.

Siirryttäessä avoimeen kilpailuun ja käytännössä satamakohtaiseen hinnoitteluun, satamien järjestämis- ja rahoitusvastuuta luotsauksessa joudutaan arvioimaan. Sinänsä luotsauksen satamakohtainen järjestämisvastuu eri muodoissaan on Pohjoismaiden ulkopuolella varsin yleistä, mutta sen toteuttamismallin kehittäminen vaatisi runsaasti lisäselvittelyä.

Varsinkin silloin, kun meriliikenne ohjataan väylille, jotka eivät ole varsinaisesti minkään yksittäisen sataman kannalta keskeisiä. Niiden käyttö saattaa jopa aiheuttaa kiistoja liisäntyneiden kustannusten vuoksi tilanteissa, joissa liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta niiden käyttö on perusteltua. Talviliikenteen käyttämät väylät ovat tärkein tällainen kysymys. Niiden käyttöä tai käyttämättömyyttä ei myöskään jäänmurtajakapasiteettia lisäämällä ratkaista.

Avoimen kilpailun järjestämisessä joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, että voiko luotsausta suorittava henkilö hoitaa muita tehtäviä silloin, kun hänellä ei ole luotsaustointimeksiantoa. Tällaisella mallilla myös sellaisissa satamissa, joissa on vähän luotsaustarvetta, sataman henkilökunta tai jokin paikallinen aluksen omistava yrittäjä voisi osittain hoitaa luotsaustehtävää. Luotsauskelpoisuuden säilyttäminen edellyttää kuitenkin luotsina toimimista ja kelpoisuuden tarkistamista määräajoin. Tällaiset luotsauksen ohella muita tehtäviä suorittavat luotsit olisivat verrannollisia alusten linjaluotseihin, joilla on laivalla muita päätehtäviä.

Luotsauksen salliminen osa-aikaisena edellyttäisi tasavertaisuuden vuoksi myös valtionyhtiölle oikeutta toimia muilla toimialoilla eli valtiolle syntyisi monitoiminen yhtiö. Tällaisen luotsauksen yhteydessä jouduttaisiin kuitenkin arvioimaan, onko joitakin toimialayhdistelmiä, jotka eivät sovellu luotsauksen yhteydessä järjestettäväksi. Muutoinkin tämä edellyttää valtion viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen monipuolista arviointia.

Taustaselvityksessä esitetty arvio avoimesta kilpailusta budjettitalouden kannalta on seuraava:

”Avoimen kilpailun vaikutukset julkiseen talouteen ovat helpommin arvioitavissa kuin kilpailuttamismallin, mikäli malli toteutetaan ”puhtaana”. Avoin kilpailu ei aiheuta suoria vaikutuksia valtion budjettitalouteen. Varauksena voidaan tosin todeta, että Luotsausliikelaitos on tällä hetkellä tulouttanut useimpina vuosina voittovaroja valtiolle. Mikäli nämä lasketaan mukaan arvioon avoimen kilpailun vaikutuksesta, avoimella kilpailulla voi olla pieni negatiivinen valtiontaloudellinen vaikutus, koska avoimessa kilpailussa valtion omistaman osakeyhtiön tulouttamat voittovarot ja muiden toimijoiden maksamat yhteisövero-osuudet jäänevät nykytilannetta vähäisemmäksi. Suuruusluokaltaan tämä vaikutus olisi todennäköisesti joitain satoja tuhansia euroja.”

Yhteenvedon voi avoimen kilpailunkin osalta todeta, että kilpailun avaaminen tällä mallilla sisältää valtion budjettitalouden sekä satamien ylläpitäjien kannalta monia epävarmuustekijöitä. Avoimen kilpailun mallissa luotsauksen hinnat voisivat vaihdella satamakohtaisesti. Valtio ja/tai satamien ylläpitäjät joutuisivat arvioimaan luotsausten taloudellisia tukitoimia, jos luotsausmaksut nousisivat joihinkin satamiin luotsausmäärien vähenemisen, luotsauskilpailun toimimattomuuden tai linjaluotsausvaihtoehdon riittämättömyyden vuoksi.

14. Kilpailun avaamisen taloudelliset vaikutukset elinkeinotoiminnan kannalta

Työryhmän teettämässä taustaselvityksessä kartoitettiin myös niitä taloudellisia vaikutuksia, joita luotsaustoiminnan kilpailulle avaamisella olisi elinkeinotoiminnan kannalta. Sen pohjalta työryhmä on arvioinut tehtyjen esitysten yritysvaikutuksia tilanteessa, jossa luotsaustoiminnan järjestämisessä siirryttäisiin nykyisestä monopolitoiminnasta joko alueelliseen kilpailuttamiseen tai avoimeen kilpailuun.

Verrattaessa alueellisen kilpailuttamisen sekä avoimen kilpailun mallia nykyiseen monopolimalliin voidaan todeta ensinnäkin, että kilpailun avaaminen kannustaisi kustannustehokkuuden parantamiseen, jonka seurauksena luotsauskustannukset laskisivat. Samalla myös monopolirytyksen tuotot alenisivat. Päädyttäessä avoimen kilpailun malliin edellä

kuvatut vaikutukset olisivat todennäköisesti voimakkaammat kuin alueellisen kilpailuttamisen mallissa.

Toiseksi kilpailun avaaminen vaikuttaisi yksiselitteisen myönteisesti yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen luotsaustoiminnassa. Kilpailun avaamisen myötä luotsaustoiminnan markkinat avautuisivat ainakin osittain uusille yrityksille ja toimintamalleille. Molempien mallien avulla markkinoille luotaisiin vähintään potentiaalisen kilpailun painetta.

Kolmanneksi kilpailumyönteisen mallin valinta antaisi tilaa uudentyyppiselle yrittäjyydelle ja yritysten kasvuille. Tästä esimerkkinä ovat satama-, hinaus- ja vesiväyläpalveluita tuottavat yritykset, joille avautuisi mahdollisuus myös luotsaustoiminnan harjoittamiseen. Monialayrittäjyyden myötä palvelutuotannon kustannukset alenisivat muillakin kuin luotsausmarkkinoilla.

Kilpailun avaamisella on perinteisesti katsottu olevan positiivisia vaikutuksia myös yritysten investointeihin ja innovaatiotoimintaan. Avaamalla markkinat kilpailulle voitaisiin ehkäistä monopolitoiminnasta yleensä aiheutuvaa yli-investoimista ja sisäistä tehottomuutta. Lisäksi uusien innovaatioiden syntymistä voidaan pitää todennäköisenä. Innovointitoimintaa edistäisi luotsausalalla omalta osaltaan mahdollisuus monialayrittäjyyteen ja alihankintapalvelujen käyttöön.

Yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn osalta luotsaustoiminnan avaamisella kilpailulle olisi todennäköisesti positiivisia vaikutuksia. Kilpailun avaaminen tehostaisi sekä nykyisen luotsausyhtiön että muiden alalle tulijoiden toimintaa ja parantaisi siten niiden kilpailukykyä. Todennäköistä on, että erityisesti vilkkailla alueilla ja satamissa kilpailuttamismalli sekä avoin malli johtaisivat luotsauksen palvelutason parantumiseen ja hintatason laskuun, mikä puolestaan saattaisi lisätä luotsaustoiminnan houkuttelevuutta suhteessa linjaluotsaukseen. Johtuen Suomen pienistä luotsausmarkkinoista sekä siitä, että Euroopan alueella toimii tällä hetkellä varsin vähän luotsausyrityksiä, ulkomaisten toimijoiden markkinoille tulo on kuitenkin epätodennäköistä.

15. Havaintoja eri mallien hyvistä ja huonoista puolista

15.1 Monopolimalli

Nykymallin hyviä puolia:

- Luotsausyhtiön kattava toiminta Suomen eri alueilla ja laaja toimintaverkosto luovat tehokkuushyötyjä, koska yhtiö voi hyödyntää luotsauskalustoa ja luotseja joustavasti tarpeen mukaan eri alueilla.
- Viranomaisten on helpompaa valvoa vain yhtä elinkeinonharjoittajaa, minkä on nähty vähentävän viranomaisten työtä ja lisäävän luotsauksen turvallisuutta.
- Poikkeusolosuhteisiin varautuminen on yksinkertaisempaa järjestää.
- Malli mahdollistaa luotsauspalveluiden turvaamisen myös hiljaisen kysynnän alueilla sekä laajan ja tiheän satamaverkon ylläpidon.
- Mallin vaikutuksia on helppo arvioida, koska nykytilanne ei muuttuisi.
- Luotsien koulutus on yksinkertaista järjestää.
- Nykyistä hinnoittelumallia on pidetty selkeänä.

Nykymallin huonoja puolia:

- Kilpailun puute mahdollistaa entisen Luotsausliikelaitoksen, nykyisen luotsausyhtiön toimintatapojen ja palvelutason jäykkyyden.
- Hinnoittelu ei ole alueellisesti kustannusvastaavaa.

- Toiminta ei ole läpinäkyvää, minkä vuoksi entisen Luotsausliikelaitoksen ja nykyisen luotsausyhtiön toiminnan tehokkuutta on vaikea arvioida ulkopuolisen näkökulmasta.
- Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta monopolin luominen lainsäädännön keinoin on ristiriidassa elinkeinonvapauden ja markkinatalouden perusperiaatteiden kanssa.

15.2 Alueellinen kilpailuttaminen

Kilpailuttamismallin hyviä puolia:

- Monopolin purkamisen myötä uusien yrittäjien alalle tulo tulee mahdolliseksi.
- Viranomaisille jää suuri päätäntävalta siitä, miten alueet jaetaan. Kilpailutettaviin luotsausalueisiin on mahdollista yhdistää sekä hyvin kannattavia että hiljaisen kysynnän alueita.
- Alueellinen osaaminen korostuu.
- Alueellinen kilpailuttaminen olisi mahdollista toteuttaa siten, ettei luotsauspalveluiden järjestämisestä valtion budjettitaloudelle aiheutuva rasite kasva nykyisestä.
- Mallissa yritykset voisivat laajentaa toimintaansa pelkän luotsaustoiminnan ulkopuolelle.
- Kilpailuttaminen voidaan toteuttaa myös siten, että varsinkin vilkkaamille alueille voitaisiin valita useampia palveluntuottajia.

Kilpailuttamismallin heikkoja puolia

- Mallissa ei synny aitoa yhteyttä kysynnän ja tarjonnan välille.
- Mallissa ei synny todellista yhteyttä palvelun ostajan ja lopullisen käyttäjän eli aluksen välille.
- Kilpailutettavia alueita ei ole mahdollista määrittää yksinkertaisesti.
- Kilpailutusten väliajoiksi syntyy tosiasiallisia alueellisia monopoleja, minkä vuoksi kilpailun luonne muuttuu "normaalista" kilpailusta joidenkin vuosien välein käytäväksi tarjouskilpailuksi.
- Henkilöstön ja kalustoresurssien saatavuus voi vaihdella alueittain. Ongelma voi konkretisoitua erityisesti kilpailutettaessa samaa aluetta uudelleen.

15.3 Avoin kilpailu

Avoimen kilpailun hyviä puolia:

- Monopolin purkamisen myötä uusien yrittäjien alalle tulo tulee mahdolliseksi.
- Luotsauspalveluiden tarjonnan eri alueilla määrää todellinen kysyntä, mikä johtaisi tehokkuuseluihin.
- Malli on yhteensopiva elinkeinonvapauden ja yleisten markkinatalouden periaatteiden kanssa.
- Kilpailu pakottaisi alan toimijat kehittämään toimintaansa sekä tehokkuuden että asiakkaiden näkökulman huomioivalla tavalla.
- Kilpailutukseen verrattuna mallissa ei tarvitsisi luoda julkista hallintorakennetta kilpailutuksen hoitoon.
- Mallissa yritykset voisivat laajentaa toimintaansa pelkän luotsaustoiminnan ulkopuolelle, mikä turvaisi myös hiljaisen kysynnän alueilla luotsauspalveluiden saatavuuden.
- Malli johtaisi todennäköisesti hintatason alenemiseen suuren kysynnän alueilla ja mahdollisesti palvelutason parantumiseen, esimerkiksi odotusaikojen lyhentyminen.

Avoimen kilpailun huonoja puolia:

- Kilpailun aiheuttamat riskit luotsaustoiminnan laadulle ja turvallisuudelle, mikäli viranomaisvalvontaa ei pystytäkään järjestämään riittävän tehokkaasti.

- Malli voi johtaa hiljaisen kysynnän alueilla (erityisesti Perämerellä) luotsauspalveluiden saatavuuden heikkenemiseen ja/tai mahdollisesti luotsauksen hinnan kohoamiseen nykytilanteeseen verrattuna, elleivät esimerkiksi satamat ota vastuuta luotsauksen järjestämisestä.
- Vaikeudet luotsien ja luotsauskaluston saannissa saattavat muodostua alalle tulon esteiksi.

16. Työryhmän tilannearvio

Työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti seuraavan tilannearvion:

- Turvallisuus:
 - Siirtyminen nykyisestä yhden valtionyhtiön mallista usean markkinaehtoisesti toimivan palveluntarjoajan malliin kilpailun avaamisen seurauksena korostaisi viranomaisvalvonnan tärkeyttä, mikä lisäisi valvontaviranomaisen tehtäviä.
 - Luotsien koulutukseen liittyvät kysymykset voidaan ratkaista luotsauksen tulevasta toteutustavasta riippumatta. Luotsaustoiminnan avaaminen kilpailulle edellyttää kuitenkin luotsien koulutusta koskevan sääntelyn ja sen valvonnan lisäämistä.
 - Kilpailua avattaessa tulisi harkita toimilupasääntelyn tai muun vastaavan mekanismin luomista, jotta voitaisiin ennalta varmistaa kunkin luotsaustoimintaa harjoittavan tahon edellytykset tarjota luotsauspalveluita ammattitaitoisesti ja luotettavasti.
- Kilpailun syntymiseen ja alalle tuloon liittyvät kysymykset:
 - Työryhmän teettämässä taustaselvityksessä on esitetty, että luotsaustoimintaa ei ole katsottava niin sanotuksi luonnolliseksi monopoliksi. Myös alalla aiemmin esiintyneestä yksityisestä elinkeinotoiminnasta voidaan päätellä, että kilpailun syntyminen luotsaustoiminnassa olisi todennäköistä.
 - Kilpailun avaamista koskevia päätöksiä tehtäessä tulisi kuitenkin huolehtia, että uusien yritysten alalle tulon edellytyksiin ja toisaalta jo olemassa olevan luotsausyhtiön toimintamahdollisuuksiin kiinnitetään huomiota.
 - Käytännössä tulee varmistaa erityisesti luotsien koulutusjärjestelmän avoimuuden kautta, että mahdollisilla uusilla yrityksillä on saatavilla riittävästi ammattitaitoisia henkilökuntaa.
 - Luotsaustoimintaan liittyvät kalustoinvestoinnit ovat henkilöstökustannuksiin verrattuna melko vähäiset, mutta myös kaluston osalta on varmistettava, että erityisesti alueellisen kilpailutuksen mallissa kalustoinvestoinnit eivät muodostu käytännössä esteeksi uusien yrittäjien osallistumiselle tarjouskilpailuihin.
 - Muita luotsaustoimintaan liittyviä merkittäviä kuluja ovat vahingonkorvausvastuun laajuudesta riippuvat vakuutuskustannukset. Mikäli vahingonkorvausvastuuta laajennetaan merkittävästi nykyisestä, voivat vakuutusmaksut merkittävästi vähentää uusien yrittäjien kiinnostusta alaa kohtaan.
 - Kun arvioidaan kilpailun syntymisen edellytyksiä, tulisi mahdollisten uusien yritysten taloudellista kannattavuutta arvioida laajasti kaikki vaikuttavat seikat huomioiden. Tärkeää olisi myös varmistaa, että lainsäädäntö ei aseta estettä monipuolisten palvelukokonaisuuksien luomiselle yrityksissä joko sisäisenä toimintana tai alihankintana. Esimerkiksi satamilla sekä hinaus- ja väylänhoitopalveluita tarjoavilla yrityksillä voisi olla kiinnostusta laajentaa toimintaansa myös luotsaukseen. Tämä edistäisi palvelutason säilymistä erityisesti hiljaisen kysynnän alueilla. Palvelukokonaisuudet ja hinnoittelu tulisi kuitenkin järjestää läpinäkyvästi luotsaustoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi.

- Vahingonkorvausvastuun ja luotsin rikosoikeudellisen virkavastuun sääntely:
 - Kilpailun avaaminen saattaisi edellyttää nykyistä laajempaa korvausvastuuta. Tätä puoltaa erityisesti nykyistä laajemman vahingonkorvausvastuun vahinkoja ennaltaehkäisevä vaikutus sekä vahinkoa kärsineiden korvaussuojan parantaminen.
 - Toisaalta vahingonkorvausvastuun sääntelyssä tulee huomioida, että vastuun laajentaminen nykyisestä lisäisi vahingonkorvausvastuun vakuuttamisen kuluja, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia nykyisen luotsausyhtiön ja mahdollisten uusien yrittäjien taloudellisiin toimintaedellytyksiin ja alalle tuloon. Sillä olisi myös välillinen vaikutus luotsausmaksujen tasoon.
 - Kilpailun avaamisella ei olisi vaikutusta luotsin henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen.
 - Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa sitä, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla. Luotsaustoimintaan sisältyvien tiettyjen julkisen hallintotehtävän piirteiden ja lakisääteisen luotsinkäyttövelvollisuuden vuoksi tulisi luotsien rikosoikeudellinen virkavastuu säilyttää myös kilpailua avattaessa.
- Palveluiden takaaminen kohtuulliseen hintaan myös heikon kysynnän alueilla:
 - Suomen luotsattavien satamien määrä on varsin suuri ja väyläverkosto kattava. Luotsauspalveluiden volyymit painottuvat kuitenkin suuriin satamiin ja niiden pääväyliin. Luotsauspalveluiden saatavuuden turvaaminen toiminnan nykyisessä laajuudessa edellyttäisi kilpailutilanteessa uudenlaisten toimintamallien käyttöönottoa.
 - Alueellinen kilpailutus olisi mahdollista järjestää siten, että kohtuuhintaiset luotsauspalvelut voitaisiin turvata myös heikon kysynnän alueilla ilman, että valtion nykyistä budjettirahoitteista Saimaan hintatukea jouduttaisiin laajentamaan tavalla tai toisella myös rannikkoalueille.
 - Avoimen kilpailun mallissa luotsauksen hinnat voisivat vaihdella satama-kohtaisesti. Valtio ja/tai satamien ylläpitäjät joutuisivat arvioimaan luotsausten taloudellisia tukitoimia, jos luotsausmaksut nousisivat joihinkin satamiin luotsausmäärien vähäisyyden, luotsauskilpailun toimimattomuuden tai linjaluotsausvaihtoehdon riittämättömyyden johdosta. Lähtökohtaisesti avoin kilpailu tulisi järjestää siten, että valtio ei tue toimijoita budjettivaroin.
 - Työryhmä ei ole selvittänyt Saimaan alueen luotsauksen kilpailun avaamismahdollisuuksia ja nykyisen valtion hintatuen jatkamista. Saimaan alueen luotsauksen kehittämistä tulisi arvioida sen jälkeen, kun rannikkoalueen luotsauksen kilpailun avaamisesta olisi kokemusta.
- Talviluotsauksen järjestäminen:
 - Talviaikoina alukset saatetaan joutua ohjaamaan poikkeaville reiteille, joihin kauppa-aluksilla ei yleensä ole linjaluotsinkirjoja, minkä vuoksi luotsien tarve hetkellisesti nousee jyrkästi.
 - Luotsaus jääoloissa on vaativaa ja vaihtoehtoisten väylien käyttö niin tärkeää kauppamerenkululle, että luotsauspalveluiden saatavuus talviväylillä myös kilpailua avattaessa on voitava varmistaa.
 - Yhtenä keinona voidaan harkita yleispalveluvelvoitteen osoittamista joillekin toimijoille. Rahoitus yleispalveluvelvoitteen hoitoon kerättäisiin tarvittaessa esim. alalta perittävillä maksuilla.

- Erilaisten välimallien selvittäminen:
 - Työryhmä on työssään keskittynyt kolmen edellä kuvatun mallin erilliseen tarkasteluun. Työryhmä katsoo, että luotsaus voidaan järjestää myös esillä olleiden päämallien yhdistelmillä. Voitaisiin pohtia, olisiko Suomen laajan satamaverkon ja eri merialueiden suuresti vaihtelevien liikennevirtojen vuoksi tarpeen harkita esim. alueellisen kilpailuttamisen ja avoimen kilpailun välimuotoa luotsaustoiminnan järjestämisessä tulevaisuudessa.
- Englanninkielisen linjaluotsauksen vaikutukset:
 - Englannin kielen salliminen 1.7.2011 alkaen linjaluotsintutkinnoissa tulee vähentämään luotsauspalveluiden kysyntää. Uudistuksen vaikutukset vaihtelevat alueittain.
- Taloudelliset vaikutukset:
 - Valittiinpa luotsauksen järjestämismalliksi tulevaisuudessa mikä tahansa, uudistusten yhteydessä on tärkeää arvioida niiden taloudelliset vaikutukset kattavasti valtion sekä satamien ylläpitäjien ja muun elinkeinotoiminnan osalta.
- Muita huomioitavia erityiskysymyksiä:
 - Perustuslain säännösten ei lähtökohtaisesti voida katsoa muodostavan esitettyä kilpailun avaamiselle luotsaustoiminnassa, kunhan asianmukaisella sääntelyllä turvataan muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Ahvenanmaan osalta on noudatettava itsehallintolain säännöksiä.
 - Luotsaus on mahdollista kaikissa edellä esitetyissä malleissa järjestää siten, että järjestelmä täyttää Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyn ja kotimaisen hankintalainsäädännön vaatimukset.
 - Nykyinen luotsausyhtiö on toiminnastaan arvonnalisäverovelvollinen. Sen verokanta on ulkomaanliikenteessä kansainvälisen vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti 0 prosenttia. Mikäli kilpailu luotsaustoiminnassa tulevaisuudessa avataan ja yritykset voivat luotsauspalveluiden ohella tarjota muita palveluita, tulisi selvittää, miten eri palveluiden erilainen verotuskohdeltu olisi huomioitava.
 - Maanpuolustukseen, merialueiden turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät seikat eivät lähtökohtaisesti estä kilpailun avaamista luotsaustoiminnassa. Lainsäädännöllä tai sopimuksin olisi kuitenkin varmistettava, että luotsaustoiminnan jatkuvuus ja laatu voidaan turvata kaikissa turvallisuustilanteissa esimerkiksi asettamalla toimijoille varautumisvelvoite.

Liitteet

Luotsausta selvittävän työryhmän asettamispäätös LVM005:00/2010, 23.4.2011

Kilpailu luotsaustoiminnassa; Edellytykset kilpailulle ja eri kilpailumallit. Tempo Economics Oy, 8.12.2010. *(erillisenä tiedostona)*

.

23.4.2010

Luotsausta selvittävä työryhmä**Asettaminen**

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut luotsausta selvittävän työryhmän.

Toimikausi

23.4.2010 - 31.1.2011

Tausta

Valtioneuvosto on lausumanaan luotsauslain (940/2003) muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 251/2009 vp) hyväksymisen yhteydessä todennut seuraavaa: ”Selvitetään luotsaustoiminnan kilpailun avaamisen vaatimia edellytyksiä vaalikauden loppuun mennessä. Selvityksen pohjalta voidaan tasapuolisesti vertailla kilpailun avaamisen liittyviä etuja ja haittoja.”

Liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosina julkaissut kolme luotsausta koskevaa selvitystä: työryhmän loppuraportti luotsauksen kehittämisestä (LVM:n julkaisu 14/2007), selvitys luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeista (LVM:n julkaisu 11/2008) sekä työryhmän loppuraportti luotsauksen kilpailulle avaamisen vaihtoehtoista (LVM:n julkaisu 5/2009). Nämä antavat hyvän pohjan tarvittavien lisäselvitysten tekemiseksi.

Luotsauksen tarkoituksena on edistää alusliikenteen turvallisuutta ja ehkäistä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Luotsinkäyttö on lähtökohtaisesti pakollista Suomen aluevesillä. Luotsinkäyttövelvollisuudesta voi vapautua Liikenteen turvallisuusviraston myöntämällä linjaluotsinkirjalla tai erivapaudella. Valtion näkökulmasta luotsauksen pakollisuudella on vahva yleistä etua turvaava tarkoitus. Luotsaus on myös yksi merikuljetuksiin liittyvä palvelu ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat osa Suomen logistisia kustannuksia.

Suomen satamissa käyvistä aluksista noin 40 prosenttia käyttää luotsia. Alusten Luotsausliikelaitokselle maksamat luotsausmaksut ovat noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Luotsauksen hinnoittelu perustuu ns. verkostoperiaatteen mukaiseen yhtenäishinnoitteluun, joka mahdollistaa samanlaiset luotsaustaksat koko maassa (ristisubventio) riippumatta toiminnan kannattavuudesta eri satamissa. Luotsauksen hinnoittelusta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Vuoden 2007 syksyllä syntyi luotsauslain tulkinnassa erimielisyyttä siitä, voiko ainoastaan Luotsausliikelaitos tarjota luotsauspalveluja. Tällöin vedottiin elinkeinovapauteen ja siihen, ettei luotsauslaki kiellä yksityistä luotsaustoimintaa. Myös oikeuskansleri otti asiaan kantaa ja muun muassa totesi, että luotsaustoiminnasta on säädetty laissa tavalla, joka rajaa luotsaustoiminnan harjoittajaksi Luotsausliikelaitoksen. Siitä seikasta, ettei laissa ole kielletty yksityistä luotsaustoimintaa, ei voida sellaisenaan tehdä johtopäätöstä, että se olisi sallittua.

Oikeuskansleri totesi, että viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen ja toiminnan uskottavuuden kannalta ilmennyttilä tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä ja esitti, että LVM harkitsisi, olisiko lainsäädäntöä aiheellista tarkistaa niin, että siitä selkeämmin ilmeni lainsäätäjän tarkoitus. Marraskuussa 2009 annetussa hallituksen esityksessä HE 251/2009 vp ehdotetaan luotsauslakia muutettavaksi siten, että laista ilmenisi selkeämmin se lainsäätäjän tarkoitus, että luotsaustoiminnan harjoittajaksi on rajattu Luotsausliikelaitos. Samassa yhteydessä ehdotetaan luotsauslakia muutettavaksi niin, että luotsinkäyttövapautusten saantia helpotettaisiin siten, että linjaluotsintutkinnon voisi suorittaa myös englannin kielellä.

Kilpailun avaamisen edellytykset

Kilpailun avaamisen vaihtoehtoja selvittäneen työryhmän loppuraportin ja siitä annettujen lausuntojen perusteella kilpailun avaaminen edellyttää lisäselvityksiä, jotka liittyvät ainakin:

- luotsien koulutuksen järjestämiseen,
- luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittämiseen,
- hinnoittelumekanismien määrittämiseen,
- luotsauksen taloudellisten riskien hallintaan ja jakoon valtion, luotsausyriyten ja asiakkaiden kesken, ml. vahingonkorvauslain mukaisiin vastuukysymyksiin,
- valtiontaloudellisiin vaikutuksiin ja rahoitukseen; kilpailun avaamisesta aiheutuviin kustannuksiin kilpailuttavalle viranomaiselle (kilpailuttamiskonseptin laadinta ja kilpailuttamiseen tarvittava henkilöstö ja osaamisen kehittäminen), valtiontaloudelle (alikatteellisen toiminnan tukeminen) ja asiakkaille (luotsausmaksut, arvonlisävero)
- kustannusten alueelliseen jakaantumiseen,
- luotsausmaksujen arvonlisäverollisuuteen.

Kilpailuttamisen edellytyksenä on se, että pystytään kehittämään toimiva kilpailuttamismalli.

Selvittämättä on myös mahdollisuus lähestyä luotsausta satamien kilpailun näkökulmasta. Kun lakisääteisesti asetetaan vaatimukset luotsinkäyttövelvollisuudesta tietyille aluksille sekä luotsien ammattipätevyydestä, niin tällöin sataman intressinä on varmistaa luotsauspalveluiden saatavuus.

Luotsauksen tulevaisuus

Luotsauspalvelujen kysyntä on riippuvainen Suomen satamiin suuntautuvan alusliikenteen määrästä sekä alusten tyypistä ja liikennöintitavasta. Vaarallista lastia kuljettavat alukset ovat velvollisia käyttämään luotsia, samoin muut alukset, joiden liikennöinti ei ole niin säännöllistä, että ne voisivat hyödyntää mahdollisuutta saada linjaluotsinkirja. Alusliikenteeseen puolestaan vaikuttavat taloustilanne ja tarvittavien merikuljetusten määrä sekä yritysten logistiset ratkaisut. Taantuman vaikutuksesta merikuljetusten määrä on viime kuukausina laskenut voimakkaasti. Pitkällä tähtäyksellä alusliikenteen määrän Itämerellä ja Suomen satamissa ennustetaan kuitenkin kasvavan.

Luotsaus ja VTS-toiminta ovat toisiaan täydentäviä ja tukevia, merenkulun turvallisuutta lisääviä palveluja. Liikenne- ja viestintäministeriölle on tullut esityksiä luotsaustoiminnan ja VTS-toiminnan yhdistämisestä. VTS-toiminnan kehittämistä on syytä selvittää luotsauksen kilpailuttamisselvityksessä erillisenä selvityksenä, mutta ottaen kuitenkin huomioon, että sillä on selviä liittymäkohtia luotsauksen kanssa.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on selvittää luotsaustoiminnan kilpailun avaamisen vaatimia edelly-

tyksiä. Työryhmän tulee selvittää kysymykset luotsien koulutuksen järjestämisestä, luotsien ja luotsaustoiminnan riippumattomuusaseman määrittämisestä, hinnoittelumekanismin määrittelemisestä, luotsauksen taloudellisten riskien hallinnasta ja jaosta sekä valtiontaloudellisista vaikutuksista ja rahoituksesta. Työryhmän tulee myös selvittää mahdollista toimivaa kilpailuttamismallia. Selvityksen pohjalta on voitava tasapuolisesti vertailla kilpailun avaamisen liittyviä etuja ja haittoja. Työryhmän tulee arvioida kilpailuttamisen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä laatia kansainvälinen katsaus luotsauksen järjestämistavoista.

Organisointi

Puheenjohtaja, hallitusneuvos Silja Ruokola, Liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Budjettineuvos Esko Tainio, valtiovarainministeriö
Ylitarkastaja Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
Neuvotteleva virkamies Rita Linna, liikenne- ja viestintäministeriö
Erityisasiantuntija Tero Jokilehto liikenne- ja viestintäministeriö
Kilpailuasiantuntija Riitta Ryhänen, Kilpailuvirasto
Yksikön päällikkö Valtteri Laine Liikenteen turvallisuusvirasto
Johtaja Matti Aaltonen, Liikennevirasto

Asiantuntijajäsen:

Lainsäädäntöneuvos Tuomo Antila, oikeusministeriö

Sihteeriksi määrätään suunnittelija Veera Kojo liikenne- ja viestintäministeriöstä. Lisäksi sihteeriksi kutsutaan lakimies Juha Keski-Koukari Liikenteen turvallisuusvirastosta.

Työryhmän tulee kuulla työnsä aikana puolustusministeriötä, sisäasiainministeriötä/rajavartiolaitoksen esikuntaa, ympäristöministeriötä sekä laajasti toimialaa (ainakin alan toimijoita, Luotsiliittoa, Satamaliittoa, Elinkeinoelämän Keskusliittoa ja Suomen Varustamot ry:tä). Työryhmä voi kuulla myös muita asiantuntijoita.

Työryhmä voi käyttää apunaan konsultteja.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmä toimii ilman rahallista korvausta. Mahdolliset konsulttiselvitykset maksetaan Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston tutkimusmäärärahoista.

Liikenneministeri


Anu Vehviläinen

Kansliapäällikkö


Harri Pursiainen

JAKELU

Työryhmän puheenjohtaja, jäsenet, sihteerit ja pysyvät asiantuntijat

TIEDOKSI

LPO:n johtoryhmä

HARE